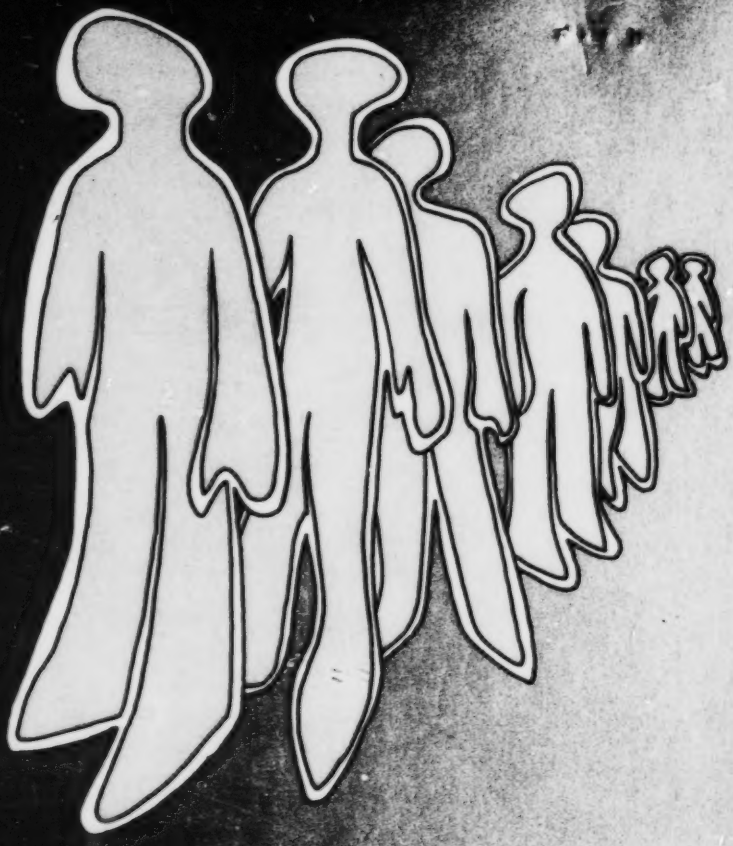
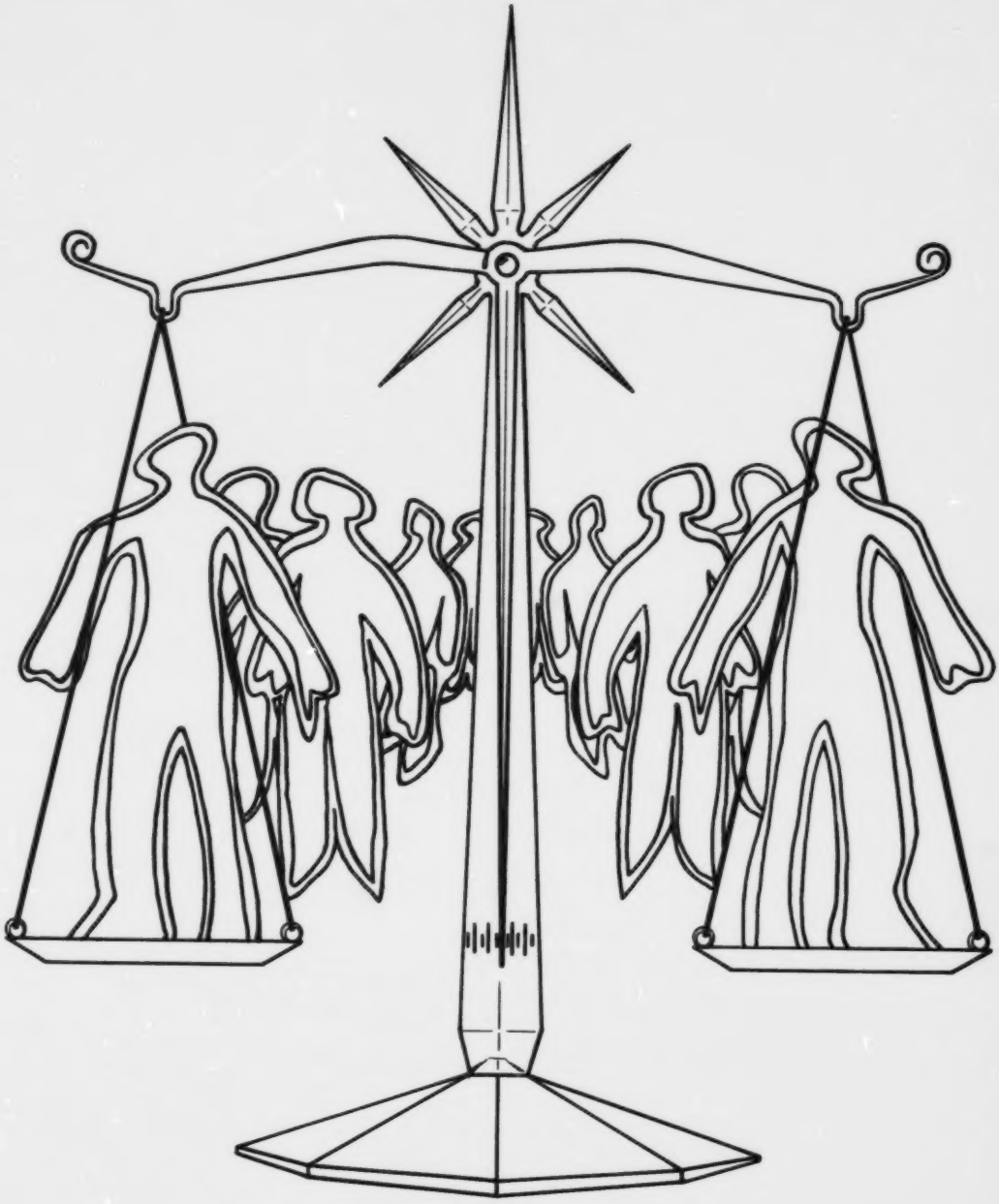


SUNDAY OBSERVANCE



Other times other ways

© Minister of Supply and Services Canada 1976

Available by mail from

Printing and Publishing
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

and at Canadian Government Bookstores:

HALIFAX
1683 Barrington Street

MONTREAL
640 St. Catherine Street West

OTTAWA
171 Slater Street

TORONTO
221 Yonge Street

WINNIPEG
393 Portage Avenue

VANCOUVER
800 Granville Street

or through your bookseller

Catalogue No. J31-21/1976 Price: Canada: $3.25
Other countries: $3.90

Price subject to change without notice

Law Reform Commission of Canada | Commission de réforme du droit du Canada

March 1976

The Honourable S. R. Basford,
Minister of Justice,
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister:

In accordance with the request of the previous Minister of Justice under section 12(2) of the *Law Reform Commission Act* to review the *Lord's Day Act* and pursuant to section 16 of the *Law Reform Commission Act*, we have the honour to submit herewith the report with our recommendations on the studies undertaken by the Commission on Sunday observance.

Yours respectfully,

E. Patrick Hartt
Chairman

Antonio Lamer
Vice-Chairman

J. W. Mohr
Commissioner

G. V. La Forest
Commissioner

REPORT
ON
SUNDAY OBSERVANCE

Commission

Honourable E. Patrick Hartt, Chairman

Honourable Antonio Lamer, Vice-Chairman

Dr. J. W. Mohr, Commissioner

Dr. Gérard V. La Forest, Q.C., Commissioner

Secretary

Jean Côté

Consultant

Ronald G. Atkey

Project Staff

Gaylord Watkins

Table of Contents

Summary of Report 1

Abstract of Recommendations 5

I. History of Sunday Observance Laws 7

II. Relationship between Federal and Provincial Laws 21

III. Anomalies and Conflicts 27

IV. Proposals for Change 49

Bibliography 61

1. Government and Legislative Reports
   (a) Canadian 61
   (b) Foreign 61
2. Books and Articles
   (a) Canadian 62
   (b) Foreign 62
3. Leading Cases
   (a) Canadian 63
   (b) Foreign 63

Summary of Report

The antecedents of Sunday observance laws in Canada can be traced back to early Roman and English law. While the primary purpose of such laws was religious, i.e. to prevent profanation of the Lord's Day, there was also a secular purpose in ensuring that working people had one day's rest in seven on a regular basis. The religious purpose dominated the early laws in Canada both before and after Confederation, but there was uncertainty as to whether the provincial legislatures or the Parliament of Canada had jurisdiction to legislate in the field.

This doubt was largely removed respecting the religious purpose by the Judicial Committee of the Privy Council in 1903 in the *Hamilton Street Railway* case when Ontario's legislation was declared *ultra vires* as impinging on Parliament's jurisdiction over criminal law. This resulted in Parliament's enacting the *Lord's Day Act* in 1906 in a form that has continued with no major amendments up to the present time. The Act had as its major purpose the prevention of the profanation of the Lord's Day, as its name implies, and it attempted to achieve this through a series of prohibitions of certain activities on Sunday. However, it also had an important secondary purpose of protecting the working man, which was apparent from both the parliamentary debate and the words of the Act. The strictness of the prohibitions was somewhat attenuated by a clause permitting the provinces to "opt out" of the major ones, by a list of twenty-four exemptions for "works of necessity or mercy", and by the prosecutory discretion given to the provincial Attorneys-General.

Quebec was the first province to avail itself of the "opting out" clause, enacting the Sunday Observance Act, immediately following effective proclamation of the *Lord's Day Act* in 1907. Starting in 1950, all other provinces and territories except Newfoundland began availing themselves of the "opting out" clause on a limited basis related primarily to cultural, recreational and entertainment activities.

The *Lord's Day Act* has withstood constitutional challenges in the courts on three grounds: (1) that the "opting out" clause is an unlawful delegation to the provinces; (2) that the Act conflicts with the right to "freedom of religion" as contained in the *Canadian Bill of Rights;* and (3) that the Act is no longer criminal law but labour legislation which falls under provincial jurisdiction.

The present relationship between the federal and provincial laws is determined by the extent to which a province invokes its right to "opt out" of the federal prohibition, by the manner in which a provincial Attorney-General or his agent exercises his prosecutory discretion under section 16 and by the extent to which certain activities can be classified in practice or by judicial definition as "works of necessity or mercy" so as to be exempt from the prohibitions. Federal and provincial laws requiring one day's rest in seven tend to dovetail whether the industry concerned is federally or provincially regulated. The legality of Sunday contracts is determined according to common law principles relating to enforceability of illegal contracts, and therefore hinges on the application of either federal or provincial statutory prohibitions.

The legality of judicial proceedings on Sunday is determined by federal and provincial statutory provisions and the common law. In the event of a federal-provincial conflict, federal paramountcy will prevail.

Most provinces have a range of secular laws containing special Sunday provisions concerning hunting, liquor sales, billiard halls, public offices and the like, and there is no direct relationship with the federal *Lord's Day Act.* Independent of the federal Act, some provinces have municipal legislation permitting shop closing by-laws on Sundays and other days of the week and Ontario, Quebec and Newfoundland now have comprehensive province-wide

shop closing legislation which could be applied to Sundays as well as other holidays.

Today, there are four major anomalies and conflicts either in the *Lord's Day Act* or in its relationship with provincial Sunday laws:

1. The prohibition of various types of activities on Sunday has been largely neutralized through provincial "opting out" legislation, through failure to prosecute, either because of the refusal of provincial Attorneys-General to grant leave to prosecute violators or otherwise, through exemptions for "works of necessity or mercy", and through the ineffectiveness of the deterrent resulting from the low level of maximum fines permitted by the Act or imposed by the judges.

2. There is some uncertainty under the Act respecting the sort of Sunday trucking to be permitted as a "work of necessity or mercy" and the criteria to be utilized by the Canadian Transport Commission in granting permits under section 11(*x*), particularly whether road congestion and safety in a province are to be considered as factors.

3. There is some uncertainty respecting the possible constitutional role of the provincial legislatures in the field of Sunday observance.

4. The concepts of freedom of religion and religious tolerance have not been satisfactorily reconciled with existing Sunday observance legislation although such concepts do not appear to be constitutional impediments to effective legislative change at either the federal or provincial level.

Because of these anomalies and conflicts, it is proposed that

> The federal *Lord's Day Act* should be repealed and the provinces and territories should be free to enact independent secular measures to the extent that the enforced observance of Sunday or other holidays is desired.

Among the reasons for this proposal is that we do not believe the matters regulated by the Act should be enforced by means of the criminal law. These relate largely to secular matters that can be more appropriately dealt with at the local level. The provinces

have already expressed some interest in assuming primary responsibility for Sunday laws, and in fact Newfoundland, Quebec and Ontario already have legislative and administrative mechanisms in place for Sunday regulation of retail business establishments. All the provinces have existing administrative and enforcement machinery in the field of labour standards and business regulations, so there would be no major disruptions or gaps if the provinces were to take over the field. Greater variations in Sunday laws from province to province might occur, reflecting differing cultural and regional values in Canada. This would seem desirable and consistent with the general consensus reached by the Joint Parliamentary Committee on the Constitution in 1972 which favoured fuller provincial control over the quality and style of life. In any event, the provincial legislatures may be in a better position than Parliament to determine social and commercial needs, in the sense of assessing recreational practices or consumer shopping habits and retailing trends in each area of Canada.

Before undertaking the wholesale repeal of the *Lord's Day Act*, the federal government should indicate its intention to do so in such a way as to allow the provinces and territories sufficient time to review, amend or introduce their own secular and comprehensive measures concerning Sundays. However, the commencement of the orderly transition from federal to provincial law should not be delayed, otherwise confusion and hypocrisy may result.

Finally, with respect to Sunday trucking now regulated by the Canadian Transport Commission under section 11(*x*) of the *Lord's Day Act*, it is suggested that with the repeal of that Act the federal power to regulate interprovincial trucking on Sunday might, as an interim measure, be included in the provisions of the federal *Motor Vehicle Transport Act* while federal transportation policy is being reviewed. In that interim period the Commission could, in granting permits to interprovincial truckers, be expressly empowered to consider traffic congestion on Sundays as well as undue delay.

Abstract of Recommendations

1. The *Lord's Day Act* should be repealed.

2. The provinces and territories should be free to enact independent secular measures respecting the observance of Sunday and other holidays as desired.

3. Before undertaking the wholesale repeal of the *Lord's Day Act*, the federal government should indicate its intention to do so in such a way as to allow all of the provinces and territories sufficient time to review, amend or introduce their own secular and comprehensive measures concerning Sundays and other holidays.

4. However, this commencement of the orderly transition from federal to provincial law should not be long delayed, if confusion and hypocrisy are to be avoided.

5. The federal power to regulate interprovincial trucking on Sunday, now exercised by the Canadian Transport Commission under section 11(*x*) of the *Lord's Day Act* should as an interim measure be included in the provisions of the federal *Motor Vehicle Transport Act* when provision could be made to empower the Commission to consider traffic congestion and safety as well as undue delay.

I. History of Sunday Observance Laws

Early Roman and English Laws

The first Sunday observance laws are generally attributed to the Roman Emperor Constantine in 321 A.D. These early laws had features which were both religious and secular in nature. In general terms, they enjoined all city people and tradesmen to rest on Sundays, but they created certain exceptions for persons engaged in agriculture or for those who were required to perform public acts. The setting aside of Sunday as a special day was not to promote any Christian idea but to honour the day of the Sun, the Apollo of Greek and Roman mythology. While it is true that the selection of Sunday was not insignificant to the Christians in the Roman Empire at that time, the original Sunday edicts were the product of the pagan practice of sun worship. It was not until many years later that the term "Lord's Day" began to appear in any civil legislation of the Empire.

For the most part these early Roman laws were prohibitions, forbidding business, legal proceedings, theatre, circus and exhibitions of wild beasts on the Lord's Day. Exceptions were made for agriculture and certain public acts as well as for humanitarian acts relating to the treatment of prisoners and the liberation of slaves. These exceptions were the forerunners of what are known as "works of necessity or mercy" under the present *Lord's Day Act* in Canada.

With the fall of the Roman Empire in the fifth century and the ascendency of the Holy Roman Empire for the next four centuries,

Sunday laws reverted to the ecclesiastical, with the Pope becoming what the Emperor had been. Sunday laws became more restrictive, and the penalties prescribed for violations became generally more severe and included whipping.

The early Sunday laws in England up to the Conquest in 1066 were basically the product of the ecclesiastical commands of the Holy Roman Empire. However, it is possible to detect in these early Saxon laws the occasional social objective such as the freeing of slaves. Slaves who were made to work on a Sunday by command of their master were freed, and the master was required to pay a fine. Laws against Sunday marketing and against various forms of recreation and entertainment such as hunting became prevalent although the dominant theme throughout was to compel religious observance of Sunday as a Christian holy day.

The pre-Reformation period in England up to 1500 A.D. is noteworthy in two respects. First, the Christian church in England began to claim officially that the religious observance of the Lord's Day complied with the Old Testament fourth commandment to observe the legal Sabbath, according to the canonical institutes. Second, despite this assertion of the Old Testament connection there were an increasing number of commercial and recreational activities taking place on Sundays during the period, most notably the Sunday markets and taverns that were very popular. With the intent of abating these activities, Henry VI enacted the Sunday Fairs Act in 1448 A.D. which prohibited all manner of fairs and markets on Sundays and principal religious feast days, with the exception of "necessary victuals" and on Sundays in harvest season.

The post-Reformation period in England from the sixteenth to the nineteenth century gave rise to some of the most strict Sunday observance legislation that has ever been enacted. Not only was there curtailment of commercial activities and recreation on Sundays but many of the laws required open adherence to the practice and doctrines of the established Church of England, in an effort to produce political as well as religious conformity. This involved both compulsory church attendance and compulsory fasting on certain occasions as commanded by the Sovereign. Control of the observance of the Lord's Day was retained by the Sovereign as a political measure, and that observance was regu-

lated by proclamation as an exercise of assumed spiritual power. However, it was in 1625, 1627 and 1677 that the three principal statutes which eventually formed the basis of eighteenth and nineteenth century Sunday observance legislation in North America were enacted by the Imperial Parliament. The three statutes remained in force in England until 1969 along with the Sunday Fairs Act of 1448. More important, all four were theoretically part of the law of Canada until 1955 to the extent that they were not in conflict with the *Lord's Day Act* or provincial legislation derived therefrom. The 1948 Sunday Observance Act of British Columbia specifically lists these four statutes as part of the law in that province.

The Sunday Observance Act of 1677 reflected many of the Puritan values and forms of regulation that had been part of the Cromwell repressive régime in the period 1649-1660. It purported to secure the observance of the Lord's Day by prohibiting any person from engaging in "any worldly labour or business or work of ordinary calling" upon that day, except for "works of necessity and charity". The Act forbade the showing or holding out for sale of any goods. Travelling was prohibited for drovers, horse-coursers, wagoners, butchers and pedlars; nor were they allowed to go into any inn or lodge upon the Lord's Day. There were exceptions for the preparation of meals in inns and restaurants and for the selling of milk before 9.00 a.m. or after 4.00 p.m. on Sunday.

Pre-Confederation Laws in Canada

The background in Ontario and Quebec is reasonably clear. With the Treaty of Paris and the Royal Proclamation of 1763, the inhabitants of early Canada acquired "enjoyment of the benefit of the laws" of England. This automatically meant that the Sunday observance laws of England referred to above applied in their full force and effect. If there was any doubt about the adoption of the four English laws in the colony, it was soon dispelled by the passage in the English Parliament in 1774 of The Quebec Act, a significant section of which continued the use of the criminal law of England throughout the entire colony.

English law was incorporated into the early Canadian colonies either by virtue of statute or in the operation of the rule that English settlers bring the common law system to new colonies. While the four English statutes had never been authoritatively held to be a matter of criminal law by an English court at that time, the fact that they contained offences for profaning the Lord's Day with penalties for their commission was probably sufficient to render them such. In any event, that is the position that has since been adopted by the Supreme Court of Canada. While The Quebec Act in 1774 delegated power to a newly constituted legislative council to make laws for the colony, no local Sunday laws were ever enacted, the new colony relying on the mother country for the substantive law of Sunday observance.

This situation continued to the beginning of the nineteenth century when the new legislatures in Lower Canada and Upper Canada, recently created under the Constitutional Act of 1791, began shaping their own laws. In Lower Canada, the legislature in 1805 enacted An Act to Prohibit the Sale of Goods, Wares and Merchandise, Wine, Spirits and other Strong Liquors on Sundays. These provisions, together with further measures enacted in 1827 prohibiting tippling in public houses during divine service on Sundays were eventually brought together in the consolidated statutes of Lower Canada in 1860.

In Upper Canada, the legislature in 1800 merely updated its incorporation of English criminal law so as to include a further Sunday Observance Act enacted in England in 1780. This new English Act prohibited the operation of any house or room for public entertainment or amusement for a fee on Sunday, the main purpose being to suppress the working class "disputing societies" which were seen by the English government to be politically undesirable at that time.

The Union Act of 1840 reuniting the provinces of Upper Canada and Lower Canada made it clear that the colonial legislature in Canada at that time was free to make its own Sunday observance laws if it wanted to. The new legislature did not waste much time in entering the field, for in 1845 it enacted An Act to Prevent the Profanation of the Lord's Day, commonly called Sunday, in Upper Canada. This statute essentially reiterated most

of the prohibitive Sunday observance provisions of the 1677 English statute which had already been received in Upper Canada. While the Act differed slightly from the English Act of 1667, its general thrust and purpose was to re-enact the English law in a form which was more suited to the conditions and activities of Upper Canadians of the day. Neither the new Act of 1845 (nor its consolidation in 1859) dealt with the English Act of 1780 prohibiting the acts of "disputing societies"; that law therefore continued in force in Ontario until 1948 when it was repealed by the Parliament of Canada.

The situation in the Atlantic provinces is not entirely clear. These provinces, being settled colonies, automatically incorporated such of the English laws as were suitable to their situation and conditions. The courts, therefore, exercised some discretion in adopting British statutes. In New Brunswick, for example, the practice has been to accept as applicable the English statutes preceding the restoration in 1660, and consequently it may be doubted whether the Sunday Observance Law of 1677 ever applied there. The earlier English statutes may, however, have been applicable.

Laws Following Confederation

Section 129 of *The British North America Act* continued in Ontario, Quebec and Nova Scotia and New Brunswick all laws in force at the time of union. Thus, to the extent that Nova Scotia and New Brunswick relied on the early English legislation, such legislation merely continued in force until repealed, abolished or altered by the competent legislature according to the division of powers under the *B.N.A. Act*. Where, as in the case of both Lower and Upper Canada, local legislation had been enacted, that legislation continued in force subject also to being repealed, abolished or altered according to the provisions of section 129.

What was not clear, however, was whether following Confederation the authority to repeal, abolish or alter Sunday observance legislation lay with the Parliament of Canada or the legislatures of the provinces. The provinces more or less assumed that authority

lay with them. Ontario, for example, continued the 1845 statute, as consolidated in 1859 in the Revised Statutes of Ontario, 1877. Nova Scotia enacted An Act of Offences against Religion in 1868, providing fines for desecration of the Lord's Day through shooting, gambling or sporting, frequenting tippling houses and engaging in servile labour on that day.

The Parliament of Canada took no initiatives until 1886 when it enacted the first revision of the Statutes of Canada. The law officers of Canada at that time appear to have regarded Parliament's jurisdiction respecting the 1845 Upper Canadian statute (as consolidated in 1859) as "doubtful" but they did not regard it as necessarily within provincial jurisdiction. In the meantime, the Ontario Legislature continued to add new provisions to its statute—in 1885 prohibiting steamboat and railway passenger excursions on Sunday; in 1896 prohibiting farmers from selling or carrying on their ordinary trade or calling on Sunday; and in 1897 prohibiting street railways and electric railways carrying passenger traffic in places other than Toronto, Ottawa and Hamilton on Sunday.

Ontario legislation, as amended, was the subject of a further statute revision in 1897, again emphasizing the common assumption of primary provincial jurisdiction at that time.

However, in 1903 the entire superstructure of the Ontario legislation, and that of the other provinces for that matter, collapsed. In *Attorney-General for Ontario* v. *Hamilton Street Railway Company*, the Judicial Committee of the Privy Council declared the whole of the 1897 Act to Prevent the Profanation of the Lord's Day *ultra vires* the Province of Ontario because, "treated as a whole" it was "criminal law" in the wide sense in which that term was used in section 91(27) of the *B.N.A. Act*. Lord Halsbury, speaking for the Privy Council, left little room for doubt that it was the entire legislative scheme as consolidated in 1897 that was to be struck down as unconstitutional. This meant that for most Canadian provinces the four English statutes of 1625, 1627, 1677 and 1780 constituted the only operative laws on Sunday observance, notwithstanding any post-Confederation enactments in the provinces. In the case of Ontario, the pre-Confederation legislation of 1845 continued in full force by virtue of section 129, as did the 1805 legislation in Québec. Any further

changes, amendments or new legislation, according to the Privy Council, had to come from the Parliament of Canada and not the provincial legislatures. This set the stage for the introduction of the federal *Lord's Day Act* in 1906.

Federal *Lord's Day Act*

Up to this point, Parliament had been a reluctant legislator on this subject. Private members' bills and resolutions dealing with various aspects of Sunday observance had been introduced as early as 1878 by M.P.'s who were either sympathetic to or staunch members of the Lord's Day Alliance in Canada. Most notable among these was John Charlton, Liberal Member for North Norfolk, who attracted widespread publicity for his campaign promoting Sunday observance in Canada to counteract what he regarded as crass secularization taking place on Sundays in many leading American cities. Charlton's objects were both for religious purposes and to secure a better deal for the working man. The Charlton bills failed to gain government support more on constitutional grounds than on their merits, it being felt that the subject of Sunday observance was sufficiently and amply dealt with by the provincial legislatures.

Even in the face of the Privy Council's decision in the *Hamilton Street Railway* case, Laurier's government still entertained doubts on the constitutional issue, for in 1905 a draft provincial Sunday observance bill was submitted by the federal government to the Supreme Court of Canada for an opinion. The Court replied that the legislation would have prohibited on Sunday the performance of work and labour, transaction of business, engaging in sport for gain or keeping open places of entertainment, and would therefore be *ultra vires* a provincial legislature and within the jurisdiction of Parliament since it was indistinguishable from that struck down in the *Hamilton Street Railway* case. Application for leave to appeal to the Privy Council was refused.

The *Lord's Day Act* was introduced in the House of Commons on March 11, 1906 by The Honourable Charles Fitzpatrick, Minister of Justice. It followed closely a draft previously submitted by the Lord's Day Alliance for government consideration, and

that body played a major role in the intensive debate which took place in committee and in the House in the ensuing three-month period. The Alliance had been active in the 1890's having sent John Charlton, M.P. as its representative to a major international conference on Sunday Rest held in Chicago in 1893. The Alliance was founded in Hamilton, Ontario in 1888 and had assisted in the drafting of Charlton's bills. During the period from 1900 to 1906 the Alliance grew rapidly under the direction of Rev. J. G. Shearer, spreading from an Ontario-based organization of just over 100 branches to over 600 branches in all the provinces, receiving the support of all major Protestant denominations and the cordial encouragement of the Roman Catholic hierarchy. In 1907, the periodical of the Alliance, the Lord's Day Advocate, had risen to a circulation of 40,000. Rev. Shearer and Mr. R. U. McPherson, counsel to the Alliance, were in constant attendance at the hearings of the Select Committee considering the Lord's Day Bill.

Labour interests played a smaller part in the Select Committee hearings. The bill generally was supported by the secretary of the Trades and Labour Congress of Canada who purported to represent nearly all organized labour except the railwaymen. It is fair to say that the religious and labour groups in Canada combined together to support the bill, each for their own separate reasons.

After some acrimonious debate concerning a proposal for a Sabbatarian exemption (which was eventually rejected) and an attempt by the Senate to change the name of the Act to "The Sunday Act", the bill received Royal Assent on July 13, 1906 and came into force on March 1st, 1907. In the course of debate on the bill, Prime Minister Laurier articulated the two principles upon which the bill was based:

> I say . . . that the very basis of any legislation of this kind must be to give the civil sanction, the sanction of the positive law to the moral law and the divine law . . . Now the secondary principle of this bill . . . is . . . to provide that every labouring man shall have a day of rest.

Laurier had perceived accurately the alliance between religious and labour groups in support of the bill. While Laurier himself admitted in debate that the government would have preferred to have left the whole subject matter in the hands of the provinces, the Lord's Day Alliance was the primary force in seeing that Parliament did

not shirk its duty in the face of the Privy Council's decision in the *Hamilton Street Railway* case. Laurier was successful over the objections of the Alliance in assigning a role to the provinces through including an "opting out" device under which the principal prohibitions in the Act were subject to the phrase "except as provided in any provincial act now or hereafter in force".

The *Lord's Day Act* of 1906 has gone through four consolidations (in 1906, 1927, 1952 and 1970) with only a renumbering of sections, and has been amended only twice. The first amendment was in 1948 and consisted of two sections, the one providing that consent for prosecution should be given by the Deputy Attorney-General of the province as well as the Attorney-General, and the other repealing the pre-Confederation legislation still in force in Ontario. The other amendment was in 1966 and was a consequential amendment to the *National Transportation Act* to substitute The Canadian Transport Commission for the Board of Transport Commissioners in permitting certain freight traffic on Sunday as a work of necessity or mercy, and also to extend the scope of such permission to any transportation undertaking and not just railways.

The only other legislation enacted by Parliament relevant to Sunday observance was the *Weekly Rest in Industrial Undertakings Act* in 1935. It purported to require every employer in any industrial undertaking to grant a day of rest of at least 24 consecutive hours in each period of seven days, wherever possible on the Lord's Day. Exceptions were to be provided by regulation, having "special regard to all proper humanitarian and economic considerations", and where the day of rest was not Sunday the employer was required to post notices in his establishment making known the days and hours of rest. However, shortly after the act was enacted, it, together with two other pieces of social legislation purporting to give effect to I.L.O. Labour Conventions entered into by Canada, were declared *ultra vires* by the Judicial Committee of the Privy Council. The principal ground relied on by the Judicial Committee was that the federal Acts were all in relation to "property and civil rights in the province", and could not be constitutionally sustained merely by virtue of the fact that they purported to implement Canadian treaty obligations.

Since its enactment in 1906 the *Lord's Day Act* has been attacked several times on constitutional grounds but in each case its validity has been sustained. The use of the "opting out" device by a province was considered by the Privy Council in 1924 and again by the Supreme Court of Canada in 1959, but in each case the constitutional challenge was rejected. In 1963 the Act was challenged on the ground that it conflicted with the *Canadian Bill of Rights* in that it abridged or infringed freedom of religion, but this was rejected as well. In 1972 the Supreme Court of Canada refused leave to appeal from the decision of the Alberta Court of Appeal reversing a trial judgment which would have struck down the *Lord's Day Act* as *ultra vires* on the ground that it is no longer criminal legislation but labour legislation. Each of these decisions will be further discussed in subsequent chapters. Suffice it to say here that the *Lord's Day Act* has endured as a law *de jure* for almost seventy years. What is its present impact *de facto*?

Federal Operations

It is anomalous that the *Lord's Day Act*, though a federal statute, plays a much smaller role in areas of federal regulatory control than in matters falling generally within the provincial regulatory sphere. In part this is owing to the terms of the Act itself. It is true that its general provisions are sufficient to cover federal activities such as transportation and communications, but there are wide exempting provisions. For example passenger traffic by railways is exempted unless prohibited by other legislation (section 3), and for that matter the conveying of travellers generally and work incidental thereto were categorized as "works of necessity or mercy", so that travelling by air, ship or bus would be exempted from the operation of the Act. A number of activities concerning the transportation of goods by ship or rail, and the maintenance of railways are similarly classified and, therefore, exempted. Thus, the continuance on Sunday of ships and trains in transit, and the loading and unloading of merchandise at intermediate points on or from passenger boats and trains do not fall within the Act. And keeping the tracks open and doing necessary repairs are also classified as works of necessity or mercy.

Similarly, a number of activities in the field of communications are exempted. Thus, receiving, transmitting or delivering telegraph or telephone messages are classified as works of necessity or mercy, as is the conveyance of Her Majesty's mails.

Partially too, federal enterprises are not affected by the *Lord's Day Act* because other statutes now govern various matters and, more importantly, because the Act is simply not enforced. The first type of situation may be exemplified by the provision that a person who is required to do work on Sunday because the activity is exempted by the Act must be allowed a day's rest during the next six days. This is now adequately dealt with by the *Canada Labour Code*, and indeed, more generally the latter statute and other statutes governing working conditions now cover the secondary purpose of the *Lord's Day Act*.

But the major reason the Act plays such a small role in federal areas appears to be that it is not enforced because it would, in a modern setting, be inappropriate to do so in certain situations. For example, there are no exceptions for air cargo transport, yet no one has enforced the prohibitions of the Act against air carriers. The same is true of freight trains. It is true, of course, that the Act by section $11(x)$ contemplates specific exemption by the Canadian Transportation Commission from the operation of the Act in connection with freight traffic. This now applies to all transportation undertakings but until 1967 it was confined to rail traffic. In fact, however, we understand that there have been no exemptions from rail traffic in many years even though rail traffic appears to be conducted on Sunday without regard to the prohibitions in the *Lord's Day Act*. The only enforcement of the prohibition against freight traffic appears to be that of the provinces in respect of truck transport. As a result, applications for the exemption of interprovincial trucking are frequently made to the Canadian Transportation Commission. This raises an important problem that will be examined in more detail later.

Provincial Sunday Laws

Quebec was the first province to take advantage of the "opting out" device in the *Lord's Day Act* when in 1907 it enacted

its own Act respecting the observance of Sunday. This Act specifically continued in force all the Sunday observance laws previously in existence in the province, but also added other sections restricting industrial work, business, theatrical performances or pleasure excursions, and provided a limited sabbatarian exemption. The section of the Act dealing with prohibitions of industrial work, business, theatrical performances or excursions was declared *ultra vires* by the Supreme Court of Canada in 1911 as creating offences against the criminal law. However, the other permissive sections in the legislation continued in force with the exception of the sabbatarian exemption which was dropped in 1941. The permissive provisions in the Quebec legislation were not specific but simply stated that every person in the province was to be entitled to do on Sunday any act not forbidden by the Acts of the Quebec legislature in force on February 28, 1907, and to enjoy on Sunday all such liberties as are recognized by the customs of the province. Significantly, the *Lord's Day Act* was proclaimed in force as of March 1st, 1907, and in section 15 provided that:

> Nothing herein shall be construed to repeal or in any way affect any provisions of any Act or law relating in any way to the observance of the Lord's Day in force in any province of Canada when this Act comes into force . . . .

Thus the provincial Act was designed to dovetail with section 15. The practical effect of this was to virtually neutralize the impact of the *Lord's Day Act* in Quebec, a situation that has prevailed with very few exceptions up to the present time.

In the other provinces and the territories, it was not until well after the Second World War that there was any movement towards taking advantage of the "opting out" device, although the operation of the Act was effectively modified in some areas by the discretion not to prosecute given the Provincial Attorneys-General by the Act. Ontario was the first to enact legislation, introducing a bill in 1950 giving to municipalities the right to permit sports specified by by-law between the hours of 1:30 and 6:00 p.m. on Sundays, provided the assent of a majority of municipal electors voting on the specific question had been obtained. These provisions were substantially expanded ten years later to include municipal permission for movies and theatrical performances,

concerts and lectures and the like, and in 1968 there was a further extension to agricultural, horticultural or trade shows or scientific exhibitions and to horseracing.

Other provinces soon followed suit. British Columbia amended the Vancouver Charter in 1953 to permit public games or sports by municipal by-law assented to by the electorate, and this was later extended to motion pictures, theatrical performances, concerts, lectures or any other exhibitions or performances for a fee in 1963.

Manitoba, Nova Scotia and the Northwest Territories were next in 1964, their legislation following the same pattern of permitting certain cultural, recreational and entertainment events, under conditions specified by municipal by-law. The Nova Scotia system was slightly more complex in that it authorized a system of permits from a municipal council for certain classes of stores or establishments. The permissive sections in the Nova Scotia legislation respecting public games, contests, performances or public meetings are province-wide and do not depend on municipal by-law.

Saskatchewan (1965), New Brunswick (1967), the Yukon Territory (1968), Alberta (1969) and Prince Edward Island (1971) all enacted comprehensive "opting out" legislation permitting certain cultural, recreational and entertainment events that might otherwise have been prohibited by the *Lord's Day Act*. The scope of the New Brunswick Act is perhaps much broader than the others insofar as it provides for a province-wide board to issue permits for various types of retail selling establishments. Newfoundland is the only province that has not enacted "opting out" legislation permitting various cultural, recreational and entertainment events in the manner of all the other provinces and territories. However, in 1963, Newfoundland enacted a comprehensive statute called The Hours of Work Act covering shop closing and employment both on statutory holidays and on Sunday throughout the province as well as dealing with hours of work generally in retail sale establishments. Under this legislation Newfoundland is able to achieve the same practical result by permitting certain classes of retail selling establishments to open Sunday, as is achieved in other provinces under more conventional "opting out" legislation.

In 1969, Quebec enacted a similar type of comprehensive statute entiled The Commercial Establishments Business Hours Act regulating both statutory holiday and evening closings on a province-wide basis. However, the Act carefully avoided trying to regulate Sunday hours.

Effective January 1st., 1976, Ontario enacted The Retail Business Holidays Act which sets forth in fairly specific terms the conditions under which various retail establishments can open and close on named statutory holidays as well as on Sunday. This legislation is province-wide, except with respect to the provision allowing for municipal exceptions to the general prohibition where essential for the maintenance and development of the tourist industry in a particular locality.

Apart from the specific laws referred to above, all the provinces have a range of secular laws containing special Sunday provisions relating to such matters as hunting, the sale of liquor and closing of billiard halls. Most provinces have legislation requiring employers to provide employees with one day's rest in seven, and this legislation usually stipulates that the day should be provided "wherever possible on a Sunday". Typically, provincial municipal enabling legislation permits a municipal council to enact shop closing by-laws which can be made applicable to all or a portion of hours on Sunday in a way that is different from other days of the week. These and other provincial laws containing special Sunday provisions will be referred to in specific contexts in the chapters following.

II. Relationship between Federal and Provincial Laws

As is evident from the foregoing chapter, the main substantive rules prohibiting activities on Sundays come under the federal *Lord's Day Act*. Section 4 is most significant, making it unlawful for any person on Sunday (i) to sell or offer for sale or purchase any goods, chattels or other personal property, or any real estate; (ii) to carry on or transact any business of his ordinary calling; or (iii) in connection with such calling, or for gain to do, or employ any other person to do on Sunday any work, business or labour. This section is aimed at prohibiting Sunday sales, business transactions and employment.

The other significant prohibition in the *Lord's Day Act* relates to games and performances where an admission fee is charged. This prohibition, found in section 6, applies to (i) engaging in any public game or contest for gain or for any prize or reward; (ii) being present at any such public game or contest; or (iii) providing, engaging in or being present at any performance or public meeting at which any fee is charged.

Other prohibitions in the *Lord's Day Act*, now somewhat anomalous, relate to excursions by conveyance for amusement or pleasure where a fee is charged (section 7), advertising of prohibited Sunday performances or activities (section 8), shooting on Sunday for gain so as to disturb public worshippers (section 9) and sale of foreign newspapers on Sunday (section 10).

The prohibitions found in sections 4 and 6, together with the prohibition against excursions by conveyance for amusement or

pleasure where a fee is charged (section 7) are set forth in the *Lord's Day Act* in a way that almost invites provincial legislation softening their impact. Each such prohibition is subject to the phrase "except as provided by any provincial Act or law in force now or hereafter". This represents an opportunity for any extent of "opting out" from those sections in a province that the provincial legislature there desires to permit. The validity of this "opting out" technique was fully canvassed by the Supreme Court of Canada in 1959 in *Lord's Day Alliance* v. *A.-G. B.C.* There Chief Justice Kerwin held that this clause was not a delegation of federal power to the province but merely federal permission for a provincial legislature to choose to permit a certain occurrence in which case the federal prohibition would not apply. As Mr. Justice Rand put it in the same case,

> the effect of the exception is to declare that in the presence of a provincial enactment of the appropriate character the scope of [these sections] automatically ceases to extend to the provincial area covered by that enactment. The latter is a condition of fact in relation to which Parliament itself has provided the limitation for its own legislative Act.

The pattern and extent of provincial opting out legislation permitting certain activities on Sunday that would be otherwise prohibited has varied from province to province. New Brunswick has probably gone furthest in specifying in clear and modern terms the sales, businesses, employment, games, performances or public meetings that are to be permitted notwithstanding federal prohibitions. This statute was introduced in 1967 following the report of the New Brunswick Select Committee on the *Lord's Day Act* of the previous year. All the other provinces, except Newfoundland, have permissive legislation which focuses primarily on permitting games, performances and public meetings on Sunday subject to certain conditions, and in a few cases there are some provincial permissive provisions relating to Sunday sales, business and employment. Typically, the provincial opting out statute will deal with various forms of recreation, entertainment and culture which would have been prohibited by sections 6 or 4 of the *Lord's Day Act*. Many of the provinces further delegate a decision to go along with this "opting out" to the municipalities, which can proceed by by-law through a permit system.

Thus, one cannot assess the impact of the *Lord's Day Act* in a province without also examining closely its provincial counterpart to see the extent to which the province has softened the scope of the federal prohibitions.

Nor can the operation of the Act be assessed without examining other techniques afforded the provinces by the Act to soften its operation. One of these is set forth in section 16, which gives the provincial Attorney-General a discretion to refuse to authorize any action or prosecution for a violation of the federal Act in the province. To the extent that a province has not "opted out" of any of the prohibitions in the federal Act, a provincial Attorney-General or his lawful deputy can achieve much the same result in a province by refusing leave to prosecute in certain types of cases. Conventionally, the section has been regarded as a means by the provinces for preventing the *Lord's Day Act* from becoming an instrument of persecution and harrassment.

A further method by which some of the federal prohibitions are softened is through the twenty-four examples of works of necessity or mercy which are excepted from certain prohibitions by section 11 of the federal Act itself. However, it is only the section 4 prohibitions (i.e., sales, business and work) that are softened, by inclusion of the words "except as provided herein". No such phrase is included in section 6 (games, contests and public meetings) and section 7 (excursions for amusement or pleasure). Nor is there any such exception from the prohibitions of advertising prohibited activities, shooting or selling foreign newspapers. Nevertheless, the range of activities permitted as works of necessity or mercy under these twenty-four examples is very broad; a case might well be made that they are exceptions from all the prohibitions in the federal Act by virtue of the introductory words of section 11: "notwithstanding anything herein contained".

In any event, it is always open to a court to characterize an otherwise prohibited activity as a "work of necessity or mercy". The case law is substantial here and the judicial tendency to narrow the scope of the prohibitions through finding works of "necessity or mercy" as exceptions is almost as significant substantively as the provincial opting out technique or the prosecutory discretion of the Attorneys-General, in terms of neutralizing the impact of the main prohibitions in the Act.

Indirectly related to Sunday observance laws are various federal and provincial requirements for one day's rest in seven for certain types of employees. Significantly such a requirement is included in section 5 of the *Lord's Day Act* which makes it unlawful to require an employee engaged in transportation, communication or any industrial process to work on Sunday unless he is allowed during the next six days of the week twenty-four consecutive hours off work. As noted in Chapter I, many provinces have the equivalent of a One Day's Rest in Seven Act applicable to certain types of employees, and often this legislation stipulates that the one day's rest is to be granted "whenever possible on a Sunday". The division of responsibility in this area between the federal government and the provinces would appear to be based on the constitutional division of powers respecting labour standards generally: legislative jurisdiction is primarily vested in the provinces, subject to the qualification that a province has no authority to regulate standards of federal civil servants or of persons employed in enterprises falling within the scope of federal authority such as interprovincial transportation and communications undertakings. Section 5 of the *Lord's Day Act* may extend to work in industrial processes to the extent that those processes would be "works of necessity or mercy" under section 11, because the section prescribes that one day's rest in seven is mandatory where an employee works on the Lord's Day.

There is an interesting relationship between the prohibitions in the federal Act and the common law principle concerning enforceability of illegal contracts. If a contract is made on Sunday and thereby violates the sale or business prohibitions in section 4 of the federal Act, it is an illegal contract and may therefore be unenforceable in the courts. There are two statutory exceptions to this, one where the transaction involved is found to be a work of necessity or mercy under section 11, and the other where the prohibited sale or business activity is permitted under provincial opting out legislation. A quasi-exception has also been developed by the courts whereby Sunday contracts have been upheld in circumstances where there were collateral key events before or after Sunday, such as later delivery of the goods, part payment, the obtaining of financing, the working out of further details, or the advance delivery of completed documents.

Alberta is the only Canadian province with provincial legislation dealing expressly with Sunday contracts. Both The Land Titles Act and The Sale of Goods Act of that province contain a provision rendering sales and purchases and contracts for the sale or purchase of any real or personal property on the Lord's day utterly null and void. One of these provisions was considered alongside section 4 of the *Lord's Day Act* by the Supreme Court of Canada in 1972 in *Neider* v. *Carda of Peace River District Limited*. While the trial judge in the lower court in Alberta in invalidating certain transfers of land executed on Sunday, had based his judgment purely on the provision of The Land Titles Act and not the federal *Lord's Day Act*, the Supreme Court of Canada relied exclusively on section 4 of the *Lord's Day Act* in dismissing the claim of a real estate and loan company to enforce its purchase of certain farm lots through transfer forms signed by the vendor on a Sunday. Mr. Justice Hall for the court found that the purchaser in question was carrying out his ordinary business in realizing on an overdue security, and thus the transaction came squarely within section 4.

The federal and provincial statutory provisions providing special rules for certain judicial proceedings on Sunday seldom come into conflict. The general rule today is that Sunday is a *dies non juridicus* at common law unless specific provision to the contrary is provided by statute. Only when there are federal and provincial statutes leading to opposite situations does a real conflict occur. There is an apparent conflict between section 20 of the *Criminal Code* permitting on a Sunday the issuing or execution of a warrant or summons or the making of a bail order and entering into of the recognizance, and the relevant provisions of the various provincial Judicature Acts prohibiting a person on Sunday from serving or executing any writ, process, warrant, order or judgment, etc. The probability is, however, that the courts would read the provincial Act as applying solely to court proceedings. Otherwise, the courts would resolve the conflict by holding the federal law paramount as part of Parliament's jurisdiction over criminal law and procedure, and would render the provincial law suspended and inoperative to the extent of the conflict. Alternatively, the courts might well characterize certain legal proceedings on Sunday as "works of necessity or mercy", as happened in the recent case of

R. v. *Humphreys* involving the service by a constable of a notice of appeal by way of trial de novo on Sunday.

All other laws touching or concerning Sundays are provincial. They range from province-wide legislation dealing with shop closing on Sundays and on statutory holidays, as in Ontario and in Newfoundland, to provincial legislation authorizing municipalities to make by-laws or establish licencing schemes providing for the regulation of closing hours of various types of commercial establishments, such as in Nova Scotia and in the three Prairie Provinces. Seldom do these provincial laws authorizing municipal closing by-laws or licencing schemes respecting Sundays and other holidays make any reference to the *Lord's Day Act* in an attempt to dovetail with it. A notable exception is the recently enacted Retail Business Holidays Act in Ontario which exempts from its prohibitions the sale of goods or services permitted under the *Lord's Day Act*, and makes lawful any sale, purchase or employment permitted under the Ontario Act which would be unlawful under section 4 of the *Lord's Day Act* (the latter being an isolated use of the opting out provision by Ontario in its otherwise independent legislation).

All provinces and territories have a range of regulatory legislation affecting Sundays dealing with game laws, liquor sales, billiard rooms, the closing of public buildings, courts and offices, etc. None of these regulatory laws make reference to the *Lord's Day Act*.

III. Anomalies and Conflicts

The prohibitions of the *Lord's Day Act* appear rather severe on their face. Most Canadians today would be surprised to learn that federal law prohibits sales, business, transportation, employment, games, performances or public meetings where an admission fee is charged on Sunday. Such surprise would be justified of course because these prohibitions, while still part of the law *de jure*, have been to a large extent neutralized as law *de facto*. This apparent neutralization of federal prohibitions is perhaps the greatest anomaly in the field of Sunday observance law in Canada. How has it happened?

In respect of games, performances and public meetings where an admission fee is charged, the neutralization has come about through provincial opting out legislation and the provincial Attorney-General's refusal to authorize prosecution. Most of the provinces have enacted permissive laws allowing various forms of recreation, entertainment and culture on Sundays, subject to certain limitations such as time of day and manner in which the permission is granted. In many cases this opting out legislation includes permission for certain types of commercial establishments to make sales and to employ people on Sundays such as drug stores, service stations, small convenient stores, automatic laundries, nurseries and greenhouses, and the like. The cumulative effect of this legislation has largely been to eviscerate the federal prohibitions. More has been taken away through provincial permissive legislation than remains of the original prohibition.

Not that this is a bad thing. Indeed, what has happened is a development specifically authorized in sections 4, 6 and 7 of the *Lord's Day Act* by the phrase "except as provided. . . in any provincial Act or law now or hereafter in force". When the *Lord's Day Act* was introduced in the House of Commons in 1906 by the Laurier government, it did not contain this clause but it was later urged by such prominent members of the House as Camille Piché, Henri Bourassa and Robert Borden. The then Minister of Justice, Mr. Aylesworth, initially opposed introduction of such a clause saying "it would in fact be delegating, if we had the power to delegate, the whole question of dealing with this subject to each one of the several provincial legislatures". The government's position later changed and an amendment was accepted partially because Laurier was prepared to leave the question of Sunday sales and business to be regulated in accordance with local custom (and believed that no province other than Quebec would take advantage of the provision), and because the Senate felt such a clause was necessary to secure the support and co-operation of the people of Quebec. Little did the legislature of that day realize that virtually all the provinces, not just Quebec, would invoke the opting out provisions as a means of reflecting changing public attitudes and values.

Quite apart from the opting out provision, the federal prohibitions have also been neutralized through provincial Attorneys-General refusing to grant leave to prosecute violations of the prohibitions, as they are empowered to do under section 16 of the Act. This is an unusual provision. Under it one level of government prohibits certain activities and the principal law officer of the other level has a virtually unfettered discretion as to whether these prohibitions can be enforced. There is virtually no public record of the number of instances or types of cases in which leave to prosecute has been denied by a provincial Attorney-General. However we do have information from the report of the Ontario Law Reform Commission that in that province leave to prosecute is generally denied in cases involving Jewish bakery shops, summer resorts and small shops of the milk store variety. At the 1972 meeting of the Uniformity Commissioners (a group of officials representing all ten provincial governments as part of the annual Uniform Law Conference), the minutes reveal that the

Ontario and Quebec representatives indicated that some prosecutions were undertaken, depending on the type of store involved, where there was a complaint. The Alberta representative indicated they followed the same practice as Ontario. However, the representatives from the North West Territories and Saskatchewan indicated that there were no prosecutions in their jurisdiction under the federal Act, the Saskatchewan representative stating that "there had been no prosecutions in Saskatchewan for many years".

It would appear that while section 16 was included in the original *Lord's Day Act* in 1906 to prevent that Act from being used as an instrument of persecution and harrassment, or to prevent what the Courts have subsequently called indiscriminate private prosecutions, the section has permitted provincial policy variations in the enforcement of the Act resulting in its further neutralization as an Act having national impact. The language of the section clearly permits selective and unequal enforcement of the law.

Another contributor to the neutralisation of the *Lord's Day Act de facto* is the inconsistent manner in which its prohibitions have been interpreted by the Courts, particularly when the accused claims that the impugned activity is a "work of necessity or mercy" under section 11. The many cases involving sale of food, drinks and sundries best illustrate this point. The sale of milk for domestic use, bananas, root beer, and food and drink consumed on the premises have all been held by various Courts to be works of necessity or mercy, and their sale on Sunday thereby exempt from the prohibitions of the *Lord's Day Act*. On the other hand, the sale of apples and candy, groceries, toothbrushes, toothpaste, magazines, records, cigarettes and other small convenience store items have been held not to be exempt.

The "food, drink and sundries" cases have also revealed some judicial inconsistency as to whether the necessity or mercy is to be that of the seller, the purchaser, or both, although the preponderance of cases seems to emphasize the necessity of the purchaser as governing. Certainly many of the twenty-four examples of works of necessity in section 11 would indicate that the expression is open to either interpretation. For example, section 11(*b*) "work for

the relief of sickness and suffering, including the sale of drugs . . ." is clearly concerned with the necessity or mercy of another person receiving the benefit of such work or sale. However, section 11(*m*) "the caring for milk, cheese and live animals . . ." probably is concerned with the commercial necessity of the person doing the caring.

A review of cases in other areas of Sunday activities reveals no discernible trend in the interpretation of the term "work of necessity or mercy". Some courts have held a coin laundry, a coin-operated car wash and gasoline service stations to be "works of necessity or mercy". However others have held that a skating rink for hire to member teams of a league, a small food and convenience store and a gasoline service station to be outside the scope of the term. Only with respect to industrial processing and construction does there appear to have been a judicial propensity in the cases to find the impugned activity within the scope of the exceptions. Continuous operation of a pulp and paper mill, operation of a lumber mill, construction or repair of wharves to avert ice damage, continuous production of lime as a chemical involved in manufacture of war products in 1942, and the delivery and receipt of milk from farmers for the purpose of making condensed milk the next day, all have been found to be within the exceptions in section 11 when carried out on a Sunday.

Another area where judicial inconsistency in reported cases has been apparent is the transportation of goods by truck on a Sunday, and related activities. Various courts have found works of necessity or mercy in the following Sunday situations: (1) the running of tractor-trailer units carrying non-perishables on the highway running between two or more provinces; (2) the operation of trailer-transport units between Baltimore, Maryland and Toronto carrying bananas; and (3) the running of large trucks between Winnipeg and Kitchener carrying meat, with the journey starting Thursday night in Winnipeg which was the only time the meat could be obtained.

On the other hand, in the following situations the courts have refused to find a work of necessity or mercy: (1) a truck loaded with general merchandise leaving New Jersey Saturday evening for Quebec; (2) a commercial vehicle carrying non-perishable

products on a Sunday as a result of the owner's operational requirements, the long distance between departure and destination and the economic requirements of the owner, of his customer taking delivery and of the ultimate purchaser of the goods being transported.

Fortunately, some of the confusion in the interpretation of the phrase "work of necessity or mercy" as applied to Sunday trucking was cleared up by a judgment of Mr. Justice Laskin (as he then was) in the Supreme Court of Canada decision in *Motorways (Ontario) Limited* v. *R.* in 1974:

> *The Lord's Day Act* does not define "work of necessity or mercy", and the heterogeneous classes of deemed inclusions in paras. (*a*) to (*x*) of s. 11 do not reflect any consistent approach. They range from the supply of health services and attendant drugs and medicines to specified emergency services; they include utility and communication services and specified transportation services; milk delivery and maple sugar and maple syrup grove operations; domestic service and service of watchmen; certain loading and unloading operations; unavoidable late Sunday work by fishermen and by newspapermen preparing next day's edition. Although para. (*g*) excepts conveyance of travellers without limitation of the means of conveyance, there is no equivalent provision respecting conveyance of goods save as this is included in para. (*h*) respecting trains and vessels in transit and as may be permitted under para. (*x*). Assuming the conveyance of perishable goods ("caring" for them is covered in para. (*m*)) could fall within the general words "work of necessity", that is not this case [involving non-perishable goods].

Laskin J. went on to point out that paragraph (*h*) was confined to trains and vessels, and did not apply to motor transport which could only be permitted on Sunday by decision of the Canadian Transport Commission under paragraph (*x*). Thus the accused Motorways, not having made application to the C.T.C. under that paragraph, was unable to invoke the general words "work of necessity" in section 11, and the conviction was sustained.

This brings us to the anomaly previously mentioned that the *Lord's Day Act* plays a very small role in federal areas of regulation. This as we noted arises from the fact that many of the activities that fall within the federal regulatory sphere are excepted and when not excepted are not enforced. So far as we have been able to determine, the only exception to this is interprovincial

trucking. The provinces enforce the prohibitions in the *Lord's Day Act* against offending truckers unless their operations have been exempted by the Canadian Transportation Commission under section 11(*x*) of the *Lord's Day Act*. That section raises special problems that require closer examination.

Section 11(*x*) of the Act, as presently worded, came into effect on September 19, 1967. It gives the Canadian Transport Commission power to permit *any work* "having regard to the object of this Act, and with the object of preventing undue delay . . ." that the C.T.C. "deems necessary to permit in connection with the freight traffic of any transportation undertaking". Over fifty trucking firms, many of them having nation-wide operations, have received permits to operate on Sundays. Many of the intervenants, including provincial governments, appearing before the C.T.C. on these applications for Sunday trucking permits have emphasized the phrase "having regard to the object of this Act", with a view to urging the C.T.C. to restrict such permits to situations where real necessity or mercy is involved. Such intervenants have argued that to permit routine transportation of equipment or freight on Sunday merely to accommodate the economic or operational needs of the trucking firm can pose a potential danger to the safety of recreational drivers and their passengers on a Sunday and the applications should therefore be denied. The C.T.C. so far has resisted attempts by intervenants to introduce and have considered evidence which relates to the "objects of the Act".

The C.T.C.'s approach was recently upheld by the Federal Court of Appeal in *Re Ministry of Transportation and Communications for Ontario and Imperial Roadways Ltd.* in an appeal brought by the governments of Ontario and Quebec. In that case, counsel for Ontario and Quebec had argued that the C.T.C. erred when it stated that the object of the *Lord's Day Act* was to provide a holiday and also erred when it excluded as irrelevant evidence concerning the effect of granting the applications upon the safety and the congestion of certain highways. Mr. Justice Pratte for the Court rejected both arguments stating that the C.T.C. had proceeded on the understanding that the Act had been enacted "to provide that as many Canadians *as possible* should hold Sunday as a holiday". He also said that the exclusion of evidence by the C.T.C. was clearly well-founded. In reference to the argument of

counsel for Quebec that the C.T.C. may not permit work to be done on Sunday in connection with the transportation of goods unless it is satisfied that such transportation is a "work of necessity", Mr. Justice Pratte rejected this, saying that such interpretation would render section 11(*x*) meaningless since the only work the C.T.C. is empowered to authorize is a work that could be lawfully done under the introductory words of section 11.

The case, therefore, determines that the C.T.C. under section 11(*x*) has a virtually unfettered discretion to neutralize the prohibitions of the *Lord's Day Act* in respect of the freight traffic of any transportation undertaking. Apparently the only effective criteria the C.T.C. must consider is whether the work for which the permit is sought is for "the object of preventing undue delay". The exclusion by the C.T.C. of evidence of road congestion and the need for safety on the roads, though certainly understandable on a technical level, given the fact that what has to be considered is "the objects of the Act", underscores the inappropriateness of the *Lord's Day Act* as the vehicle for creating the C.T.C.'s regulatory jurisdiction in this area under modern conditions. The substantive interest in road safety and prevention of road congestion is real and genuine, and that interest should not be thwarted by an anachronistic legislative framework which was created many years ago for substantially different objects.

A case similar to *Imperial Roadways* involving Motorways (Ontario) Limited, the firm involved in the 1974 Supreme Court of Canada decision which subsequently applied to the C.T.C. for an exempting permit following the implied suggestion of Mr. Justice Laskin, is now being appealed by the City of Hamilton to the Supreme Court of Canada. Leave to appeal has been granted, with argument to be heard sometime in 1976.

There is another aspect of the *Lord's Day Act* tending to neutralize its impact in a modern setting. This is the low level of fines prescribed for violations. These remained unchanged since the Act was first enacted in 1906. For an individual the maximum is forty dollars for each offence, for an employer authorizing or directing the violation it is one hundred dollars (together with the cost of the prosecution), and for a corporation authorizing, directing or permitting the violation it is two hundred and fifty dollars for the first offence and for each subsequent of-

fence five hundred dollars. The Act also specifies minimum fines, one dollar in the case of an individual, twenty dollars in the case of an employer and fifty dollars for a corporation on first offence and one hundred dollars for each subsequent offence.

For the large commercial concern to violate the Act, the threat of a maximum five hundred dollar fine is regarded as little more than a licence fee to violate. There is little deterrent in fines at this level, even assuming the Attorney-General gives leave to prosecute and there is no work of necessity or mercy or provincial opting out legislation exempting the activity.

Contrast the maximum fines permitted at the federal level with those permitted under the legislation of some of the provinces. The new Retail Business Holidays Act in Ontario permits fines of up to $10,000 for each offence. The Lord's Day Act in New Brunswick permits either a maximum fine of five hundred dollars or imprisonment for a period not exceeding six months, as well as automatic cancellation of any Sunday permit issued by the Minister and forfeiture of any goods seized relating to the violation for which a conviction was obtained. In Prince Edward Island, the Lord's Day (P.E.I.) Act provides for maximum fines of five hundred dollars or imprisonment for a period not exceeding six months. In Quebec, the Commercial Establishments Business Hours Act, which was first enacted in 1969 and applies to all holidays except Sunday in that province, permits fines of up to one thousand dollars for each offence by an owner, tenant or manager of an establishment, plus fines of up to one hundred dollars for each employee who admits a customer contrary to the Act.

It is perhaps fair to add that there are also provincial examples of maximum fines being lower than the federal Act. The Hours of Work Act in Newfoundland permits maximum fines of twenty-five dollars for the first offence, fifty dollars for the second offence, and two hundred and fifty dollars for the third or subsequent offences. In Quebec, the Sunday Observance Act permits maximum fines of forty dollars for the first offence, and one hundred dollars for the second and subsequent offences in the case of work unlawfully done on Sunday, and a maximum fine of twenty dollars for the first offence and forty dollars for the second and subsequent offences in the case of unlawful Sunday sales of goods.

In the latter case, one-half of every fine collected belongs to the person prosecuting and the other half to the Crown.

While the level of maximum fines in the various provincial laws seems to vary, depending on whether the statute has been recently enacted or amended, the maximum fines in the federal Act are clearly inadequate under modern conditions for deterring the conduct proscribed therein. The Uniformity Commissioners of the provinces agreed in 1971 that if the *Lord's Day Act* was to be continued as a federal statute (the majority were in favour of Parliament vacating the field), the penalties should be increased to a $500 fine or six months' imprisonment or both. The Attorney-General of Ontario early in 1975 recommended substantial increases in penalties under the federal Act. The Ontario Law Reform Commission in 1971 had commented on the frequent criticism of the low level of maximum fines under the federal Act stating that fines were in many instances "regarded by the offender as a mere licence fee as a cost of doing business on Sunday".

In our Working Paper on *Fines* published in October, 1974, we considered the fine as a sentencing alternative, and stated that they are certainly less awesome than imprisonment and have not been shown to be any less effective a deterrent than other dispositions. We expressed support for fines as a supplementary or alternative sanction to restitution, where the harm is not to an individual but to society generally with the fine as a form of paying back to the whole community. However our comments were premised on the amount of the fine being sufficient to achieve these deterrent and restitutional objectives. Where the maximum amount of fine permitted under a statute is at such a low level that some potential violators of the statute are undeterred from committing the violation, the force of the statute itself is neutralized. In our Working Paper, we opposed uniformity in the dollar amount of fines and suggested a scheme of day-fines that recognizes the financial circumstances of each individual offender. Such a scheme could not be effectively implemented for Sunday observance violators under the low level of maximum fines now contained in the federal *Lord's Day Act*.

Quite apart from the low level of maximum fines permitted, there has been in recent years a judicial propensity to impose fines much lower than the maximum, and in some cases at the minimum

level prescribed by the Act. It is not clear whether this has happened because many of the cases involved mere technical violations of the Act without the presence of *mens rea*, or because the sentencing judges felt it would be unjust to impose anything more than a nominal fine given the anachronistic nature of the statute under which the conviction was registered.

In conclusion, the prohibitions in the *Lord's Day Act* have been neutralized *de facto* in four ways: (1) the enactment and application of provincial "opting out" legislation; (2) the failure to prosecute, either by the exercise of the prosecutory discretion of the provincial Attorneys-General or otherwise; (3) the characterization of certain prohibited activities as "works of necessity or mercy"; and (4) the absence of any effective deterrent to continued violations in view of the low level of maximum fines permitted.

What other anomalies and conflicts exist in the field of Sunday observance laws in Canada? For one, there appears to be uncertainty and some disagreement respecting the possible constitutional role of the provincial legislatures in the field. Ever since the Judicial Committee of the Privy Council in 1903 struck down Ontario's Act to Prevent the Profanation of the Lord's Day in the *Hamilton Street Railway* case because "treated as a whole" the Act was "criminal law" in the wide sense in which that term was used in section 91(27) of the *B.N.A. Act*, the provinces have been reluctant to enact legislation to meet modern commercial and social situations involving many aspects of Sunday other than the "opting out" type of legislation earlier discussed.

Some provinces have taken the position that provincial opting out legislation, permitting activities that would otherwise be prohibited by the federal Act, is all that is possible from a constitutional point of view. This was the position of the New Brunswick Select Committee on the Lord's Day Act which reported in 1967 to the Legislative Assembly in that province, and recommended a provincial Sunday Observance Act which "must of necessity be permissive in its context". It was also the position by implication of the Rameau Committee on the Opening and Closing Hours of Business Establishments in Quebec which reported to the Quebec government in 1966. However, that Committee did suggest that the provincial "permitting" legislation could also take the form of a regula-

tion which in its impact could either allow or prohibit, partially or totally, various commercial activities as long as such regulation was not religious in its purpose.

Both the New Brunswick Lord's Day Act enacted in 1967 and the Quebec Commercial Establishments Business Hours Act enacted in 1969 followed the recommendations of the respective Committee in each province insofar as the constitutional jurisdiction of the province over Sunday observance was concerned. The New Brunswick legislation sets forth a complex array of permissions administered through a permit scheme run by a five-man Board advising the Minister. The Quebec legislation completely side-stepped Sunday by excluding any reference thereto in the list of holiday dates covered, and for which strict opening and closing times are prescribed.

By way of contrast, the Ontario Law Reform Commission in its 1970 report concluded that the provincial legislatures have the constitutional jurisdiction to enact a plenary scheme of Sunday laws respecting provincial fields of activity as long as the legislation is carefully drawn to achieve secular and not religious purposes. The Commission further concluded that the secular plenary scheme of provincial Sunday laws can take either a prohibitive or a permissive form, and can be enforced by means of fines or other penalties. Only if a scheme of Sunday laws is designed to achieve religious purposes would it be required constitutionally to be permissive in form, as "opting out" legislation.

The recently enacted Retail Business Holidays Act in Ontario essentially follows these conclusions with a plenary scheme of prohibitions applying to eight named holidays plus Sunday and any other public holiday declared by the Lieutenant-Governor. There is no mention whatever of religion or a religious purpose in the Act. It avoids conflict with the *Lord's Day Act* by exempting from the provincial prohibitions the sale of goods or services permitted under the federal Act. The Act also acknowledges the scope permitted a province by the "opting out" provision in the federal Act by providing that any sales or employment of persons connected therewith that would be unlawful under section 4 of the federal Act become lawful if not prohibited by the new provincial Act. But apart from this the scheme for Sunday under the new Act stands

on its own, and is both prohibitive and permissive in its impact. The intermingling of Sunday with other named holidays of a non-religious nature for purposes of the plenary scheme of prohibitions points to its secular nature and, therefore, bodes well for its constitutional survival.

No other province has recently attempted or ever contemplated new plenary legislation in the field of Sunday observance. In British Columbia for example, the Sunday Observance Act, first enacted in 1863, is still law. That Act specifically includes the English Sunday Observance Acts of 1625, 1627 and 1677 and the Sunday Fairs Act of 1448 as part of provincial law, although there have been no known prosecutions in recent times. These ancient statutes go to great lengths to prevent profanation of the Lord's Day by prohibiting a broad range of both vocational and recreational activities. Municipal shop closing by-laws and permissive municipal by-laws pertaining to various types of recreation, entertainment and culture are permitted under the Municipal Act (other than in Vancouver) and under the Vancouver Charter for all or parts of that city.

Nova Scotia has a comprehensive province-wide "opting out" statute, the Lord's Day (Nova Scotia) Act which permits on Sunday public games or performances after 2 p.m., motor vehicle service stations, drug stores and restaurants, and certain classes of stores upon their obtaining a permit from the council of the municipality in which the store is located. While the permit system is local, the categories of permissions apply generally throughout the province and not by municipal by-law. However, Nova Scotia's Municipal Act authorizes a municipal council to enact shop closing by-laws in respect of "any day—for the entire day". Any such by-laws override the permissive sections of the Lord's Day (Nova Scotia) Act by virtue of the phrase "subject to any other Act of the Legislature or any by-law, ordinance or regulation made thereunder" which appears in each of the permissive sections of the latter Act. An early Act entitled Of Offences Against Religion, dating back to 1868 and last appearing in the Revised Statutes of 1900, has not been repealed although it may well have been regarded as unconstitutional by the statute revision officer on the strength of the *Hamilton Street Railway* case decided by the Privy Council in 1903. The Act provides fines for desecration of the Lord's Day

through shooting, gambling or sporting, frequenting tippling houses, and engaging in servile labour on that day, and fines for loosing or injuring horses in the vicinity of certain religious meetings.

The case law subsequent to the *Hamilton Street Railway* case has not clearly delineated the constitutional role of the provinces with respect to Sunday. While the courts have been consistent in holding as *ultra vires* provincial legislation having as its main purpose the prevention of profanation of the Lord's day (*Ouimet* v. *Bazin* in 1912, on appeal to the Supreme Court of Canada from Quebec) or of other religious feast days (*Henry Birks* case in 1955, on appeal to the Supreme Court of Canada from Quebec), there is a long line of cases in which the validity of municipal Sunday closing by-laws for certain business establishments has been upheld. While most of the municipal by-laws in these cases also contained provisions regulating business hours for other days of the week as well as Sunday, the prohibitions or regulations for Sunday were generally stricter than for weekdays. The best known of these cases was a decision of the Supreme Court of Canada in 1963 in *Lieberman* v. *The Queen*, involving the validity of a by-law of the city of Saint John, New Brunswick prohibiting the opening of public billiard or pool rooms or bowling alleys between midnight and 6 a.m. weekdays and all day Sunday. In upholding the by-law, Mr. Justice Ritchie for a unanimous seven-man court said:

> I do not think the inclusion of Sunday in the hours of closing of these businesses necessarily carries with it any moral or religious significance.

In the 1912 case of *Ouimet* v. *Bazin*, Mr. Justice Duff made the following distinction between federal religious legislation and provincial secular legislation affecting Sundays:

> The Quebec statute which is impeached on this appeal professes to create offences which, in my opinion, if validly created would be offences against the criminal law within the meaning of section 91, subsection 27, of the "British North America Act". The enactment appears to me, in effect, to treat the acts prohibited as constituting a profanation of the Christian institution of the Lord's Day and to declare them punishable as such. Such an enactment we are, in my opinion, bound to hold, on the authority of *The Attorney-General* v. *Hamilton Street Railway Co.*, to be an enactment dealing with the subject of the criminal law.

> It is perhaps needless to say that it does not follow from this that the whole subject of the regulation of the conduct of people on the first day of the week is exclusively committed to the Dominion Parliament. It is not at all necessary in this case to express any opinion upon the question, and I wish to reserve the question in the fullest degree of how far regulations enacted by a provincial legislature affecting the conduct of people on Sunday, but enacted solely with a view to promote some object having no relation to the religious character of the day would constitute an invasion of the jurisdiction reserved to the Dominion Parliament. But it may be noted that since the decision of the Judicial Committee in *Hodge* v. *The Queen*, it has never been doubted that the Sunday closing provisions in force in most of the provinces affecting what is commonly called the "liquor trade" were entirely within the competence of the provinces to enact; and it is, of course, undisputed that for the purpose of making such enactments effective when within their competence the legislatures may exercise all the powers conferred by subsection 15 of section 92 of the "British North America Act".

In the more recent case of *Robertson and Rosetanni* v. *The Queen* heard in the Supreme Court of Canada in 1963, the Court considered whether the federal *Lord's Day Act* was in conflict with the "freedom of religion" clause in the *Canadian Bill of Rights*. Mr. Justice Ritchie, for the majority, in deciding there was no conflict had this to say:

> There have been statutes in this country since long before Confederation passed for the express purpose of safeguarding the sanctity of the Sabbath (Sunday), and since the decision in *Attorney-General for Ontario* vs. *Hamilton Street Railway*, it has been accepted that such legislation and the penalties imposed for its breach, constitutes a part of the criminal law in its widest sense and is thus reserved to the Parliament of Canada by s. 91(27) of the *British North America Act*. Different considerations, of course, apply to the power to legislate for the purely secular purpose of regulating hours of labour which, except as to the regulation of the hours of labour of Dominion servants, is primarily vested in the provincial legislatures.

One of the reasons advanced by Ritchie J. for finding that the Act was not in conflict with the *Canadian Bill of Rights* was that the *effect* of the Act was a purely secular and financial one, in some cases causing "a business inconvenience". Yet he had no hesitation in finding that the *purpose* of the Act was to safeguard the sanctity of the Sabbath (Sunday).

The somewhat unclear distinction drawn between purpose and effect in that case was criticized by Professor Laskin (now Chief Justice) writing in the Canadian Bar Review the following year. Chief Justice Laskin's casebook on Canadian Constitutional Law (3rd ed. 1967) also contains this statement:

> Of course, the *Lord's Day Act* could not be supported as valid federal legislation if it had a secular purpose.

Where provincial jurisdiction is well established is with respect to permissive provincial legislation enacted under the opting out clauses in sections 4, 6 and 7 of the *Lord's Day Act*. This was characterized by the Judicial Committee of the Privy Council in 1925 in *Lord's Day Alliance of Canada* v. *Attorney-General for Manitoba* in the following language:

> Legislative permission to do on Sunday things or acts which persons of stricter sabbatarian views might regard as Sabbath-breaking is not part of the criminal law where the acts and things permitted had not previously been prohibited. Such permission might aptly enough be described as a matter affecting "civil rights in the Province" or as one of "a merely local nature in the Province." Nor would such permission necessarily be otiose. The borderline between the profanation of Sunday—which might at common law be regarded as an offence and therefore within the criminal law—and the not irrational observance of the day is very indistinct. It is a question with reference to which there may be infinite diversity of opinion. Legislative permission to do on Sunday a particular act or thing may, therefore, amount to a useful pronouncement that within the Province the acts permitted are on the one side of the line and not on the other.

The Ontario Law Reform Commission in 1970 described provincial laws enacted under the opting out clause as:

> . . . a small island of permission in a federal sea of prohibitions defining profanations of the Lord's Day, with the island taking its religious character from the sea. As such a provincial permission has the effect of putting the designated activity outside of the federal *Lord's Day Act*.

The most recent opportunity presented to the Supreme Court of Canada for further analysis of the *Lord's Day Act* as possibly impinging on provincial jurisdiction over "civil rights" or "matters of a merely local nature in the Province" was in the case of *Boardwalk Merchandise Mart Ltd.* v. *The Queen* in 1972. There Mr. Justice Riley of the Supreme Court of Alberta decided that "safeguarding the sanctity of the Sabbath" was not within the fed-

eral criminal law power, and he, therefore, refused to convict Boardwalk, an Edmonton merchandising complex, for violating section 4 of the *Lord's Day Act* by opening on Sundays. He found the Act was not directed to cover any evil, and therefore could not qualify as "criminal law" as defined by earlier decisions of the Supreme Court of Canada. Moreover Riley J. accepted the argument that even if the *Lord's Day Act* was valid criminal law in 1906, it had become so watered-down by 1972 as to be in pith and substance labour legislation and no longer criminal law.

> We have now come to accept as proper many of the things which religion condemned as sinful at one time. . . . To examine the Lord's Day Act within this framework, it would become absurd to suggest that the statute is intended for a religious purpose.

The case was appealed to the Alberta Court of Appeal where Riley J.'s judgment was reversed on the authority of *Hamilton Street Railway*, McDermid J.A. stating that Boardwalk's arguments could only be dealt with in the Supreme Court of Canada. But leave to appeal to that Court was refused by Fauteux C.J.C., Abbott and Pigeon JJ. without reasons.

While the Supreme Court has never said so explicitly, it would seem apparent that any recharacterization of the *Lord's Day Act* in a modern context so as to provide a clarification of the province's role with respect to Sunday legislation is a task the Parliament of Canada and the provincial legislatures will have to take up directly.

The final anomaly or conflict involving the federal *Lord's Day Act* involves the concept of freedom of religion. Even when the Act was first introduced as a bill in 1906, it was denounced by some M.P.'s as an attempt by Protestant Ontario to coerce Roman Catholic Quebec. While this opposition eventually died out largely owing to the support of the Roman Catholic archbishops of Canada, a more intense and long-lasting opposition campaign appeared to claim that the bill discriminated against those who observe out of religious conviction a day other than Sunday as the Sabbath. The Jewish community in Canada and the Seventh Day Adventists, both of which as a general practice observe the Sabbath on Saturday, argued strongly for an exemption clause in the bill permitting freedom from prosecution for engaging in one of the prohibited activities on Sunday if he observed Saturday as the Sabbath and actually refrained from work and labour on that day.

After an acrimonious debate, which saw both the government and the House divided, the proposal for such an exemption clause was defeated in the House by a vote of 79 to 57. The Act has been virtually unamended since that time.

Not that some degree of religious tolerance hasn't been present in the application of the *Lord's Day Act*. Prime Minister Laurier himself in the 1906 debate made it clear that the Attorney-General's prosecutory discretion under section 16 was included to prevent the Act from being used as an instrument of persecution and harassment. The Canadian Jewish Congress (Central Region) in a brief presented to the Ontario Law Reform Commission in 1970 stated:

> In the early 1950's the then Attorney-General of Ontario let it be known that bakery shops which were closed on the Jewish Sabbath would not be prosecuted if they kept open on Sundays. This arrangement has functioned successfully for more than 15 years in the Toronto area without once creating disruption or problems.

Similar practices may well be in effect in other provinces.

The Seventh Day Adventist Church in Canada has shifted recently from a position claiming an exemption clause to one urging repeal of the entire *Lord's Day Act* because of its religious purpose which discriminates and imposes economic sanctions against its members. The Church through its spokesman told the Commission in a brief that federal and provincial legislation could be easily amended to provide the necessary protection for employees who are fearful of any requirement for a seven-day work week.

How much religious tolerance is there in fact under existing Sunday laws in Canada? Section 11(*a*) of the *Lord's Day Act* declares as a work of necessity or mercy "any necessary or customary work in connection with divine worship". This phrase is not further clarified so as to indicate that the work must be connected with divine worship in a Christian church. Section 9 makes it unlawful to shoot a gun "in such a manner or in such places as to disturb other persons in attendance at public worship", with no further qualification as to the kind of worship. The term "Lord's Day" is defined in section 2(*b*) in neutral terms, i.e., "the period of time that begins at twelve o'clock on Saturday and ends at twelve o'clock on the following afternoon", without any biblical reference at all.

Yet taken as a whole, the *Lord's Day Act* on its face clearly has as its purpose the promotion of the strict Christian view of appropriate conduct for the Lord's day. Apart from the literal interpretation of the three sections just referred to, there is little room for the non-Christian to escape the net of federal prohibitions other than through the prosecutory discretion of the Attorneys-General or their agents under section 16.

Neither do the provincial opting-out laws necessarily provide complete religious freedom from some of these prohibitions. While these provincial laws are generally permissive rather than prohibitive in form, it is significant that some follow the pattern of permitting certain cultural, recreational or entertainment events to take place on Sunday only after 1:30 p.m., presumably so as not to interfere with attendance of the public at Christian churches (although this reason is seldom stated in the provincial Acts). In Quebec, section 7 of the Sunday Observance Act prohibits retail sales on Sunday but provides an exemption for "articles collected from the public for churches, and those destined for pious purposes [which] may be sold on Sunday at the doors of country churches". While there is no reference to Christian churches, the inference is clear. New Brunswick's Lord's Day Act includes a section making it an offence for an employer receiving a Sunday permit to open his shop to discriminate against an employee "who, by virtue of his faith, does not wish to work on the Lord's Day".

By way of contrast, Ontario's new Retail Business Holidays Act, 1975 contains an interesting provision which will permit greater freedom for non-Sunday observers who choose to close their businesses on Saturday. The provision exempts from the Sunday closing section any retail business establishment that is closed for a period of twenty-four consecutive hours in the period of thirty-two hours immediately preceding Sunday, as long as there are no more than seven employees and 5,000 square feet in such establishment. While the draftsman has carefully avoided any reference to the religion or faith of the shopowner seeking the exemption, it is obvious that Jews and Seventh Day Adventists in Ontario will be the principal beneficiaries of such a provision since they observe their Sabbath in each case from sundown on Friday evening until sundown on Saturday evening. However, the exemption is open to anyone, not just Jews and Seventh Day Adventists, who wishes to

comply with its terms and conditions, and therefore the Ontario Act successfully avoids the sort of religious characterization that might otherwise leave it open to constitutional attack.

Quebec had a limited sabbatarian exemption in its 1907 Sunday Observance Act for a person who "conscientiously and habitually observes the seventh day of the week as the Sabbath day, and actually abstains from work on that day", in which case he would be permitted to work on Sunday as long as he did not "disturb other persons in the observance of the first day of the week as a holy day" and "the place where such work was done [was] not open for trade on that day". However the section was repealed by the 1941 statute revision in that province.

The courts in Canada, unlike the U.S., were not really confronted with the problem of reconciling Sunday observance legislation with the notion of religious freedom until *Robertson and Rosetanni* v. *The Queen*, a case that arose in 1963 following the enactment of the *Canadian Bill of Rights* in 1960. There, Robertson and Rosetanni were charged and convicted for operating their bowling alley in the City of Hamilton on the Lord's Day. On appeal to the Supreme Court of Canada they claimed that the effect of the *Canadian Bill of Rights*, in particular the clause recognizing and declaring "freedom of religion", was to repeal section 4 of the *Lord's Day Act*, or alternatively to render it ineffective. As noted earlier the court by a four to one decision rejected this argument on two grounds: (1) the freedoms specified in the Bill were those existing immediately before that statute was enacted, and complete liberty of religious thought and untrammelled affirmation of religious belief existed before the Bill, notwithstanding the *Lord's Day Act*; and (2) the practical effect of the *Lord's Day Act* on those whose religion required them to observe a day of rest other than Sunday was a purely secular and financial one in having to abstain from business on Sunday.

It would have been possible to characterize the law as one compelling Robertson and Rosetanni to close their bowling alley on Sunday, for the purpose of promoting the Christian view of appropriate conduct for the Lord's Day. Cartwright J. in dissent did so, in suggesting that the Act differed only in degree but not in kind from one commanding a purely religious course of conduct such as attendance at least once at divine service in a specified

church. He concluded that section 4 of the Act infringed "freedom of religion" as declared and preserved in the *Canadian Bill of Rights* and thus must be treated as inoperative. He later in *Regina* v. *Drybones* in 1970 repudiated his position that a provision which infringes one of the declared rights in the *Canadian Bill of Rights* must be treated as inoperative, although he said nothing concerning his view that section 4 of the *Lord's Day Act* infringes "freedom of religion". Ritchie J. in *Drybones* maintained his earlier position that section 4 did not infringe "freedom of religion" although he found a section of the *Indian Act* to be inoperative as infringing the declared right of "equality before the law".

The net result of the *Robertson and Rosetanni* and *Drybones* cases, therefore, seems to be that the Lord's day is not affected by the right to "freedom of religion" as recognized and declared in the *Canadian Bill of Rights*.

This position would appear to be consistent with that taken by the U.S. Supreme Court which in a series of four cases heard in 1961 considered Sunday observance laws of Maryland, Pennsylvania and Massachusetts. These laws were challenged on the basis that they infringed the first amendment guarantees against any establishment of religion and against abridgment of its free exercise. The court rejected these challenges holding that, although the laws once had their origins in religion, both their purpose and effect in modern times were not to aid religion but to set aside Sunday for rest and recreation as a secular matter. It was also held that these laws did not impose on Jewish Sabbatarians an unconstitutional economic burden on the free exercise of their faith, since their inability to open their shops on Sunday when closed Saturday was considered as only an indirect burden on the exercise of religion since their religious practice as such was not made unlawful.

With respect to provincial Sunday laws which may "affect" freedom of religion, such as the provincial laws permitting certain cultural, recreational or social events only after 1:30 p.m., or providing exemptions from Sunday closing laws for those who close Saturday, the courts in Canada have not had occasion to consider the question primarily because few of the provinces have had a statutory bill of rights guaranteeing freedom of religion in the same manner as the *Canadian Bill of Rights*.

However, in *Walter* v. *Attorney-General of Alberta* in 1969, the Supreme Court of Canada considered whether the Alberta Communal Property Act was an unconstitutional provincial denial of freedom of religion in the sense that it was aimed at preventing the spread of Hutterite colonies in Alberta, the maintenance of which was a cardinal tenet of the Hutterite religion. The court rejected this argument on the ground that while the legislation limited the territorial area of communal land held and controlled the acquisition of land by new colonies, it did not prohibit the existence of such colonies nor the holding of land by them. Thus, it was not legislation in relation to religion. Even if "freedom of religion" (as an independent constitutional value) was beyond the power of the provincial legislature, the court held that this only involved freedom in connection with the profession and dissemination of religious faith and the exercise of religious worship, and did not mean freedom from compliance with provincial legislation in relation to property holding.

Taking both the *Walter* and *Robertson and Rosetanni* cases together it would appear that the Supreme Court of Canada is unwilling to give such weight to freedom of religion as to invalidate federal and provincial laws reasonably regulating a particular area merely because they may have some impact on religious practices. Thus the concept of freedom of religion is not really a major constitutional impediment to legislative change at either the federal or provincial level, as long as the legislation is otherwise within the jurisdiction of the enacting legislature. This bodes well for the validity of provincial Sunday laws which do not have a religious purpose.

It has been suggested by various civil liberties commentators in Canada that freedom of religion is best protected if only Parliament has the authority to enact laws which have a religious concept. This suggestion is usually based on the premise that provincial legislatures have a greater propensity to take away civil liberties than does the Parliament of Canada, and that such legislation at the federal level is much harder to obtain because of the greater complexities and broader diversities in that institution. Thus, the argument goes, there is a valid *practical* basis for regarding any law-making power over religion as federal, if only because federal laws

are more difficult to come by, or at least more moderate in impact once enacted.

Others, however, do not accept this thesis and draw attention to the many positive steps taken by the provinces in recent years for the protection of civil liberties, such as for example, human rights commissions, ombudsmen and bills of rights. We do not find it necessary to enter into this matter because we are convinced that prohibitions obviously intended to curtail religious freedom—as opposed to the reasonable regulation of commercial and other activities that may in some way or other incidentally affect religious activities—would be categorized as criminal law and so within federal legislative competence.

In summary, the anomalies or conflicts inherent in the federal *Lord's Day Act* can be reduced to the following:

1. The prohibition of various types of activities on Sunday has been largely neutralized through provincial "opting out" legislation, through the failure to prosecute, either through refusal of provincial Attorneys-General to grant leave to prosecute violators or otherwise, through exemptions for "works of necessity or mercy", and through the ineffectiveness of the deterrent resulting from the low level of maximum fines permitted by the Act or imposed by the judges.

2. There is some uncertainty under the Act respecting the sort of Sunday trucking to be permitted as a "work of necessity or mercy" and the criteria to be utilized by the Canadian Transport Commission in granting permits under section 11(*x*), particularly whether road congestion and safety in a province are to be considered as factors.

3. There are constitutional problems regarding the exercise of jurisdiction by the provincial legislatures in the field of Sunday observance.

4. The concepts of freedom of religion and religious tolerance have not been satisfactorily reconciled with existing Sunday observance legislation although such concepts do not appear to be constitutional impediments to effective legislative change at either the federal or provincial level.

IV. Proposals for Change

What should be done about these anomalies and anachronisms? In our view nothing short of a major shift from the federal to provincial government responsibility for Sunday laws and their enforcement will suffice. **In specific terms this means the repeal of the *Lord's Day Act* and the enactment of independent secular measures in those provinces and territories where the enforced observance of Sunday and other holidays is desired.**

The reasons for our proposal are varied. First, we are certain that under modern conditions the criminal law is an inappropriate vehicle for legislating Sunday observance. In our Working Paper on the criminal law, *The Meaning of Guilt*, we attempted to draw a distinction between "real crimes" and "offences". Reference was made to the 19th century master of the criminal law, Mr. Justice Stephen, to whom we largely owe our Criminal Code, and who defined a crime in the popular sense as "an act which is both forbidden by law and revolting to the moral sentiments of society". We noted that "crimes" violate fundamental values, constitute wrongs of greater generality, and involve harm of a far more obvious kind than "offences".

In our Working Paper on the *Principles of Sentencing and Dispositions*, we suggested that since the criminal law is only one of the ways in which society attempts to promote and protect certain values respecting life, morals and property, it becomes important, if we are to avoid unnecessary social conflict and alienation, that the criminal law be used with restraint. We stated that where conflict arises in an area in which values may be changing

or uncertain, or where the injury to the protected value is small, we may not wish to resort to the full force of the criminal trial, conviction and sentence.

The *Lord's Day Act* in a modern setting surely does not create the type of "crimes" contemplated by Mr. Justice Stephen. It surely does not contain fundamental and general rules but ones that are merely useful in terms of providing regulatory protection in respect of commercial activities on a particular day of the week. Few people today would brand a violator of the *Lord's Day Act* as a "criminal" in the sense understood by ordinary citizens.

Our courts in Canada have not fully defined the parameters of what constitutes "criminal law", which is a responsibility assigned to the federal Parliament by the *British North America Act*, but it is clear that it is very wide. The Judicial Committee of the Privy Council in 1931 supported the validity of federal combines legislation as "criminal law" in the widest sense, and stated that there was little value in seeking to confine crimes to a category of acts which by their very nature belong to the domain of "criminal jurisprudence". However when the case was before the Supreme Court of Canada prior to being appealed to the Privy Council, Mr. Justice Duff did indicate some of its major objects, which he said were concerned primarily not with rights, with their creation, the conditions of their exercise, or their extinction, but with some evil or some menace, moral or physical, which the law aims to prevent or suppress through the control of human conduct.

Mr. Justice Rand provided further guidelines in the *Margarine Reference* in 1949 in suggesting that public peace, order, security, health and morality were the ordinary though not exclusive ends served by criminal law. He explained:

> A crime is an act which the law, with appropriate penal sanctions, forbids; but as prohibitions are not enacted in a vacuum, we can properly look for some evil or injurious or undesirable effect upon the public against which the law is directed, yet that effect may be in relation to social, economic or political interests; and the legislature has had in mind to suppress the evil or to safeguard the interest threatened.

It would appear to us that the objectives sought to be achieved in the enforcement of the *Lord's Day Act* under modern conditions are not within the scope of "real crimes" as we have defined them

in our Working Papers, or within the primary scope of "criminal law" described by these two distinguished judges of the Supreme Court of Canada.

This brings us to the second reason for our proposal: that modern laws regulating Sunday are primarily secular in nature. While the criminal law characteristics of the *Lord's Day Act* may, on its enactment in 1906, have been one of the dominant features, there is little doubt that its practical application and enforcement today is secular in nature and effect. The courts have taken note of this development. Mr. Justice Ritchie, speaking for himself and three of his brethren in the Supreme Court of Canada in *Robertson and Rosetanni* v. *The Queen* in 1963, described the effect and practical result of the *Lord's Day Act*, as a "purely secular and financial one" which in the case of non-Lord's Day observers can cause "a business inconvenience". This is not to say that the Act can no longer be justified under the "criminal law" power. In the same case Mr. Justice Ritchie reaffirmed earlier Canadian and Privy Council decisions that the "purpose" of the Act was to safeguard the sanctity of the Lord's Day. But, along with decisions such as the *Lieberman* case, it does indicate that provincial laws regulating commercial, recreational and other activities on Sunday will not lightly be categorized as religious and consequently invalid as constituting criminal law. Significantly, the United States Supreme Court in a series of cases decided in 1961 expressly denied the religious purpose of state Sunday observance laws, stating that although the laws once had their origins in religion, both their purpose and effect in modern times were not to aid religion but to set aside Sunday for rest and recreation as a secular matter.

Our third reason is that the law ought to say what it means and be applied evenly. As we mentioned, the *Lord's Day Act* today deals essentially with matters that are largely of local concern, but in order to do so it has required the manipulation of the law in such a way that it seems to say one thing while doing another.

In our Working Paper on the *Meaning of Guilt* we suggested that where the law says one thing but practises another this at best produces confusion and at worst hypocrisy. We stated that gaps between law in the books and law in practice are undesirable, and that it is far better that the law should do what it says and say what

it does so as to not allow myth and reality to be drawn too far apart. If there is lack of respect for a law or its standards of enforcement, then there is potential for damage to the institutions of government through public cynicism if that law is allowed to remain unaltered. All Canadian provinces and territories have to varying degrees availed themselves of the "opting out" provisions of the *Lord's Day Act*, and the prosecutory discretion of the provincial Attorneys-General. In our view these are facts which should not be ignored in any overall assessment of the Act. The Ontario Law Reform Commission strongly criticized the prosecutory discretion given to the provincial Attorneys-General by section 16 stating that it permits them to "vitiate unilaterally the effect" of the Act in their respective provinces and thus bring about a system of selective enforcement and the possibility of unjust discrimination. We agree with the Ontario Commission. If the Act is so controversial and uncertain as to require selective enforcement, then it is ripe for repeal.

A fourth reason for our proposal is that we are sceptical that law can effectively compel virtue and morality. There is a danger, too, that when the state tries to compel religious observance through law it may deprive individual citizens of many of the fundamental freedoms that are cherished in a parliamentary democracy and without which spiritual life is impossible. We would not, of course, deny that the law can be used to reaffirm fundamental values. In fact, we indicate in other reports that this is the major role of the criminal law.

The fifth reason for our proposal is that the provinces have already expressed some interest in assuming primary responsibility for Sunday laws. In 1971 a majority of the Uniformity Commissioners agreed with a suggestion that Parliament vacate the field occupied by the *Lord's Day Act* and that such legislation should be left to the provinces. This consensus was discussed by the Commissioners again in 1972.

Since 1963, Newfoundland has had province-wide secular shop closing and employment legislation which covers holidays and Sundays in The Hours of Work Act. Shops whose principal trade or business consists of the sale of one or more of a detailed

list of twenty-five classes of goods are exempted as long as they do not sell on the restricted days any articles other than those in the specified classes.

In 1969 the province of Quebec, following the recommendation of the three-man Rameau Committee, enacted the Commercial Establishment Business Hours Act. That Act carefully specified uniform store hours throughout the province for every day of the week and on holidays but it carefully avoided regulating Sunday hours. Nevertheless the Act establishes a modern and comprehensive scheme of a secular nature which could easily be made applicable to Sundays by simple proclamation of the Lieutenant Governor in Council if the *Lord's Day Act* were repealed.

The province of Ontario recently enacted The Retail Business Holidays Act, 1975 which establishes certain holidays on which retail business establishments must be closed. Sunday is included in the definition of "holiday", and all those things permitted by the *Lord's Day Act* and The Lord's Day (Ontario) Act are excepted from the provincial closing prohibition.

In short, in the provinces where over two-thirds of Canadians reside there is already in place a modern legislative mechanism for the regulation and restriction of Sunday selling.

Virtually all provinces now have legislation restricting hunting on Sunday, the sale of alcoholic beverages on that day, the closing of billiard rooms and the provision by employers of one day's rest in seven for employees; and all provinces and territories except Newfoundland have enacted legislation "opting out" in varying degrees of various federal prohibitions in the *Lord's Day Act* relating to recreation, entertainment or culture. In all cases but New Brunswick's the opting out is done through the vehicle of municipal "permitting" by-laws within specified provincial limits. In New Brunswick it is done on a province-wide basis and the Sunday activities permitted include both commercial establishments providing certain goods and services as well as recreational, entertainment and cultural activities. The municipal enabling legislation in most provinces contains authority for the enactment of shop closing by-laws which can be made applicable to all or a portion of hours on Sundays as well as to other days of the week.

Therefore, with a few limited exceptions, there is no jurisdiction in Canada where there is not some form of existing legislative and administrative framework under which Sunday selling and other commercial activities could not immediately be restricted or regulated if the *Lord's Day Act* were repealed.

This leads to a second and equally important proposal. **Before undertaking the wholesale repeal of the *Lord's Day Act*, the federal government should indicate its intention to do so in such a way as to allow all the provinces and territories sufficient time to review, amend or introduce their own comprehensive measures concerning Sundays and other holidays.**

From the briefs we have received and from the studies undertaken by other bodies, it would appear that there is widespread support in all parts of Canada for regulatory restrictions of some type on large scale commercial activities on Sunday. The federal government and Parliament have an obligation to make provision for an orderly transition from federal to provincial law and to avoid creating an unwanted legislative vacuum except in those provinces or territories where Sunday legislation is considered unnecessary.

This orderly transition cannot take place overnight. It may well involve providing that the federal repealing legislation come into effect in the various provinces on dates to be fixed by proclamation. This would allow the provinces and territories time to get their legislation in place. It undoubtedly will involve further discussions among the Uniformity Commissioners, and among the provincial Attorneys-General and the federal Minister of Justice. Much of the provincial legislation referred to earlier would probably have to be revised.

Equally important, **the commencement of this orderly transition from federal to provincial law should not be delayed.** As we mentioned earlier, it is never advisable to tolerate too large a discrepancy between what the law is and what it purports to be. With the present *Lord's Day Act* this discrepancy continues to grow. The outdated language (e.g., "hiring of horses and carriages") or concepts (e.g., section 10 prohibiting the sale or distribution of foreign newspapers on Sunday), which makes the Act anachronistic, added to the lack of consistency in the enforcement of the Act, gives some urgency to this question.

What are the substantive arguments favouring the assumption of responsibility by the provinces in this field? How can they do the job of regulating Sundays any better?

The provinces already have established jurisdiction in the field of labour standards and business regulation, except for certain federally regulated industries like the airlines, railroads and the post office. It is these two substantive fields of jurisdiction that allow the provinces to legislate one day's rest in seven and to permit municipalities to pass shop closing by-laws. Once the religious aspect of the legislation is removed, then clearly any remaining bases for the enforced observance of Sunday are both legally and for administrative purposes within the purview of provincial jurisdiction. In short, the provinces are already part way in the field and they have the administrative and enforcement machinery to do the job that is required. Repeal of the *Lord's Day Act* would not cause any major disruptions or dramatic changes in Sunday practice.

But more important, the type of Sunday laws desired by Canadians may not be the same in various parts of the country. There are bound to be local variations reflecting differences in culture, commercial activity, prevailing customs and mores. One of the great advantages of a federal system is that it permits decentralization of the legislative process in areas designated as being within the jurisdiction of the local component of the federation. In Canada, we are bound of course by section 92 of the *British North America Act* in determining what is properly within provincial jurisdiction, but judicial interpretation of that section has varied from time to time. It now seems reasonably clear that it would encompass the regulation of Sunday activities that are secular in nature, so long as this does not conflict with valid criminal and other federal legislation.

In recent years there have developed certain trends in intergovernmental practice between Ottawa and the provinces, particularly in discussions concerning constitutional reform. Out of these discussions and practices, there would appear to be developing a consensus that considerable decentralization of governmental power in areas touching culture and social policy is desirable, while greater centralization of power in areas having important economic effects at the national level is also to be encouraged. This approach was in fact recommended by the Special Joint Committee of the

Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada in its Final Report released in 1972, as part of an initial recommendation that there be a new Canadian Constitution based on functional considerations. The Joint Committee cited Sunday observance legislation as one example where each province should be permitted to regulate the conduct of its own people, as part of a general recommendation for fuller provincial control over the quality and style of life. We agree with this position. Not only would it permit greater flexibility throughout Canada in the substantive law of Sunday regulation, but it would permit experimentation within a province and facilitate further decentralization through delegation to municipalities where desirable.

The 1921 Convention of the International Labour Organization relating to weekly rest in industrial undertakings recognized the possibility of decentralization of laws relating to the requirement of one day's rest in seven when it provided in article 2(3) that the day of rest "shall, wherever possible, be fixed so as to coincide with the days already established by the traditions or customs of the country *or district*". By this Convention, it should be conceivable (but not probable) that the day of rest could be stipulated as a day other than Sunday. In fact, only one of the many nations which are signatories of the 1921 I.L.O. Convention, the State of Israel, has specified a day other than Sunday, although clearly there are federal countries like the United States, Australia and Germany where the substantive rules of Sunday regulation are determined at the local rather than the national level.

The provinces are in a better position to determine local, social and commercial needs and particularly the extent to which regulation is required to establish a uniform weekly day of rest. Decisions as to the extent of shop closing or limitations on recreational, cultural or entertainment facilities will obviously vary from area to area. So will the techniques of regulation, e.g., licensing system vs. criminal-type prohibition; municipal by-law vs. province-wide regulation; licence suspension or revocation vs. minimum and maximum fines, etc.

It is interesting to note for example the difference in the scope and technique of holiday closing legislation in Ontario and Quebec. In Quebec, there is an exemption for establishments located in places declared to be tourist areas by regulation of the Lieutenant

Governor in Council, whereas in Ontario any local municipality by by-law can provide what is in effect a tourist exemption for any class of retail business establishment; the former is a provincial government exemption while the latter is a decentralized municipal "opting out" exemption. Also, the maximum fine for an offence in Quebec is $1,000 while in Ontario it is $10,000. Quebec provides a number of exemptions based on a restricted trade or product designation or a maximum of three employees while Ontario requires a trade or product designation, a maximum of three employees and a maximum total floor area of 2,400 square feet.

It would be expected that legislation in other provinces would reflect the different consumer shopping habits and retailing trends present there, again emphasizing the suitability of local rather than nation-wide regulation.

A sixth reason for proposing the repeal of the *Lord's Day Act* is that in federal regulatory areas, with the exception of Sunday trucking, it is virtually a dead letter. In part this is because certain aspects of the Act have been superseded by more modern legislation, as for example, the *Canada Labour Code*. In part, it is because it has become inapplicable to modern conditions and is no longer enforced.

We discussed in previous chapters certain anomalies and conflicts in the regulation of Sunday trucking. Specific submissions on this subject were made to us by the Canadian Automobile Association, the Canadian Labour Congress and the Lord's Day Alliance. These three groups took the position that the Canadian Transport Commission under section 11(*x*) of the *Lord's Day Act* should grant fewer exempting permits for transportation undertakings as being works of necessity and mercy, primarily to reduce interference with Sunday recreational driving. The Ontario Law Reform Commission noted that

> Sunday trucking would be most destructive of the type of Sunday leasure environment which we wish to preserve, particularly for recreational driving on the main highways in the province or on those access routes going to and from recreational areas. It would also contribute substantially to noise pollution in or near residential and recreational areas.

We certainly understand this concern, but we are not prepared to endorse that Commission's proposal that Sunday trucking should

be wholly regulated by the provincial highway transport boards, including (by means of federal administrative delegation) interprovincial trucking.

There is an obvious federal interest here which would not disappear with the repeal of the *Lord's Day Act*. Interprovincial and international trucking clearly is subject to federal jurisdiction. Only intraprovincial trucking is subject to the jurisdiction of the provinces. While there is an obvious relationship between the type of Sunday regulation we have been discussing and the regulation and prohibition of trucks on Sunday, we are of the view that this aspect of Sunday regulation should come within the framework of motor vehicle transport legislation, and not Sunday observance legislation.

There may well be a case for applying special Sunday conditions to trucking firms based on a recognition of Sunday as a day on which there is increased recreational driving. However these special Sunday conditions should not be imposed under the federal *Lord's Day Act* but through amendments to federal transportation laws. This power could again be given to the Canadian Transportation Commission as at present, but the Commission should, in making its decision be required to consider traffic congestion and safety, as well as undue delay. This could be effected by providing in the *Motor Vehicle Transport Act* that no one licensed under that Act should operate on Sunday except with the permission of the Canadian Transport Commission and that in exercising its discretion the Commission should give consideration not only to the question of undue delay but also to the impact that Sunday trucking would have on traffic congestion and safety.

It may nonetheless be argued that this function should be delegated to the provinces. After all, the federal Parliament has delegated to provincial boards the power to regulate interprovincial trucking by means of licenses and tariffs. We do not wish to enter into the wisdom or otherwise of this approach. This is a matter of transportation policy, which we have not studied. But whatever justification there may be for this general course, there is ground for thinking that it should not apply to prohibitions against Sunday trucking. For example, should a trucking firm that begins a trans-Canada voyage in Vancouver on, say, Thursday be subjected to the vagaries of different provincial Sunday laws administered by different bodies? We are all the more hesitant to suggest delegation to

provincial bodies at a time when federal transportation policy is undergoing extensive re-examination. There is much, therefore, to recommend the retention of arrangements similar to those now existing so that they can be assessed in the light of general transportation policy currently being formulated. Our proposal is, therefore, advanced as an interim measure, to avoid the hiatus that would be created by the repeal of the *Lord's Day Act*. In developing a comprehensive transportation policy, many other factors would have to be considered. For example, it may well be necessary to give thought to whether the Commission should be given power to consider the impact on communities by various modes of transportation on Sundays based on the fact that Sunday is generally regarded as a day of rest.

But such matters, as we noted, are fundamentally questions of transportation policy and should be examined in that context. We do not believe this special problem should be looked at from the special perspective of the *Lord's Day Act* alone. Our recommendation that the repeal of that Act should be delayed to provide an orderly transition should afford the federal government time to consider alternative provisions.

Bibliography

1. Government and Legislative Reports

(a) *Canadian*

Ontario Law Reform Commission, *Report on Sunday Observance Legislation* (1970).

Government of Quebec, *Report of the Studying Committee on the Opening and Closing Hours of Business Establishments in Quebec* (1966) (M. Jean-Louis Rameau, Chairman).

New Brunswick, *Report of the Select Committee on the Lord's Day Act* (1966).

Report by Dr. A. J. O. Farina, "Impact of Continuous Employment on Family and Community Life" (a research project undertaken by the Lord's Day Alliance of Canada, with financial support received from the Canadian Catholic Conference and the Research Branch of the Ontario Department of Labour, 1966-67).

Quebec Public Inquiry Commission, *Report concerning Sunday Observance in Quebec Pulp and Paper Mills* (1966) (Richard R. Alleyn, Chairman).

Quebec Public Inquiry Commission, Report of the Research Team Investigating the Repercussions of Sunday Work on Quebec Pulp and Paper Workers with Special Consideration of the Religious, Social and Family Aspects (1965) (carried out under the direction of Miss Jacqueline C. Massé, as part of the mandate of the Alleyn Commission).

(b) *Foreign*

Report of the Departmental Committee on the Law on Sunday Observance in the United Kingdom (1964, The Right Honourable Lord Crathorne, Chairman).

Report of the Board of Inquiry on Sunday Observance in Tazmania (1967, Sir Philip Phillips, Chairman).

Report of the Special Committee appointed by His Excellency John A. Volpe, Governor of the Commonwealth of Massachusetts, to consider the laws relative to Sunday Observance (1962).

U.K. Law Commission, Report No. 22 on Statute Law Revision: First Report (1969; Cmnd. 4052).

2. Books and articles

(a) *Canadian*

Curtis, "Sunday Observance Legislation in Alberta", 12 Alta. L. Rev. 236 (1974).

Betts, "Never on a Sunday", 36 The Business Quarterly 107 (1971).

Waterman, "The Lord's Day Act in a Secular Society", 11 Can. J. of Theol. 108 (1965).

Barron, "Sunday in North America", 79 Harv. L. Rev. 42 (1965).

Laskin, "Freedom of Religion and The Lord's Day Act—The Canadian Bill of Rights and the Sunday Bowling Case", 42 Can. Bar Rev. 147 (1964).

Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 858-861 (3d, 1966).

Godfrey, "Freedom of Religion and the Canadian Bill of Rights", 22 U. of T. Fac. L. Rev. 60 (1964).

Holmested, *Sunday Laws in Canada* (1912).

Lysyk, "(Case Comment on *Lieberman* v. *The Queen*", 2 U.B.C. L. Rev. 59 (1964).

(b) *Foreign*

Bamford, "Sabbath Shop-keeping", New Law Journal, February 14, 1974, at p. 140.

Lewis, *A Critical History of Sunday Legislation*, (1888).

Liberty, "A Magazine of Religious Freedom," Vol. 64 No. 2, March-April, 1969.

Evans, "Work and Leisure, 1919-1969", 99 Int'l. Labour Rev. 3 (1969).

Bowen, "Sunday Shopping: An Innovation Fraught with Dissent", 49 S.T.O.R.E.S., The N.R.M.A. Magazine 19 (1967).

Weiss, "Never on Sunday?", a study on Sunday retailing commissioned by Doyle Dane Bernbach Inc. of New York in 1962.

3. Leading Cases

(a) *Canadian*

Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street Railway Company [1903] A.C. 524.

In Re: Legislation Respecting Abstension from Labour on Sunday (1905), 35 S.C.R. 581.

Ouimet v. Bazin (1912), 46 S.C.R. 502.

Lord's Day Alliance of Canada v. *Attorney-General for Manitoba*, [1952] A.C. 384.

Henry Birks & Sons (Montreal) Ltd. v. *The City of Montreal and the Attorney-General of Quebec*, [1955] S.C.R. 799.

Lord's Day Alliance of Canada v. *Attorney-General for British Columbia*, [1959] S.C.R. 497.

Robertson and Rosetanni v. *The Queen*, [1963] S.C.R. 651.

Lieberman v. *The Queen*, [1963] S.C.R. 643.

Regina v. Drybones, [1970] S.C.R. 282.

Motorways (Ontario) Limited, v. *R.* (1974) S.C.R. 635.

Neider v. *Carda of Peace River District Limited*, [1972] S.C.R. 678.

R. v. *Boardwalk Merchandise Mart Ltd.* [1973] 1 W.W.R. 190, (Alta. C.A., leave to appeal to the S.C.C. refused without reasons on December 22, 1972).

R. v. *Top Banana Ltd.* (1975), 4 O.R. (2d) 513.

Re Minister of Transportation and Communication for Ontario and Imperial Roadways Ltd., (1975), 52 D.L.R. (3d) 473 (Fed. C.A.).

R. v. *Humphreys* (1972), 5 C.C.C. (2d) 466.

Coughlin v. *Ontario Highway Transport Board*, (1968), 68 D.L.R. (2d) 384 (S.C.C.).

There is an exhaustive discussion with appropriate citations of all Canadian cases up to 1970 in Chapter 8 of the Report of the Ontario Law Reform Commission, at pp. 222-261, and on the constitutional issue in Chapter 10 of that Report at pp. 275-292.

(b) *Foreign*

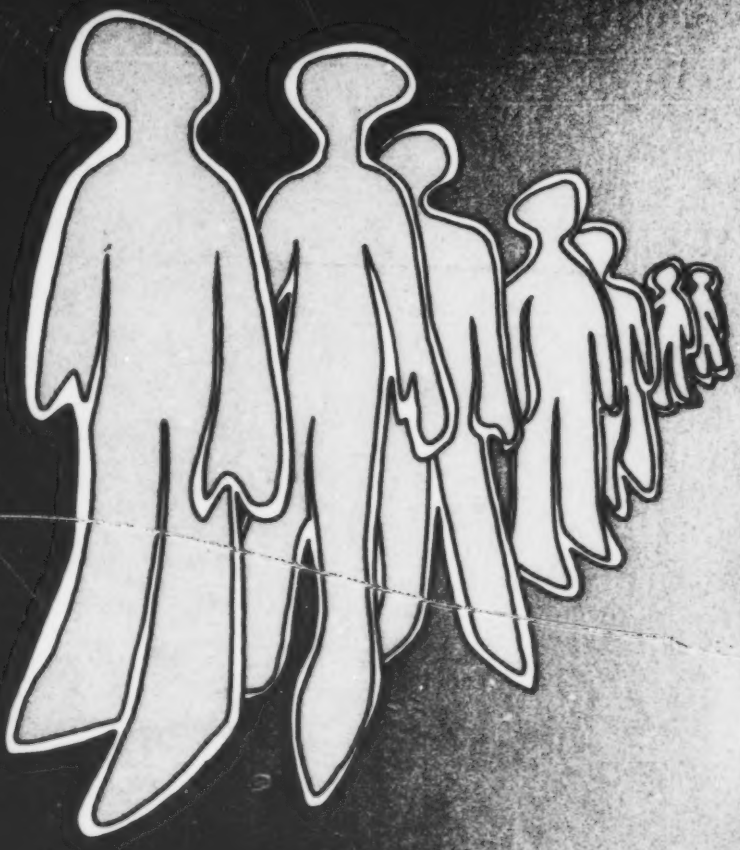
McGowan v. *Maryland* (1961) 366 U.S. 420.

Gallagher v. *Crown Kosher Supermarket of Massachusetts*, (1961), 366 U.S. 617.

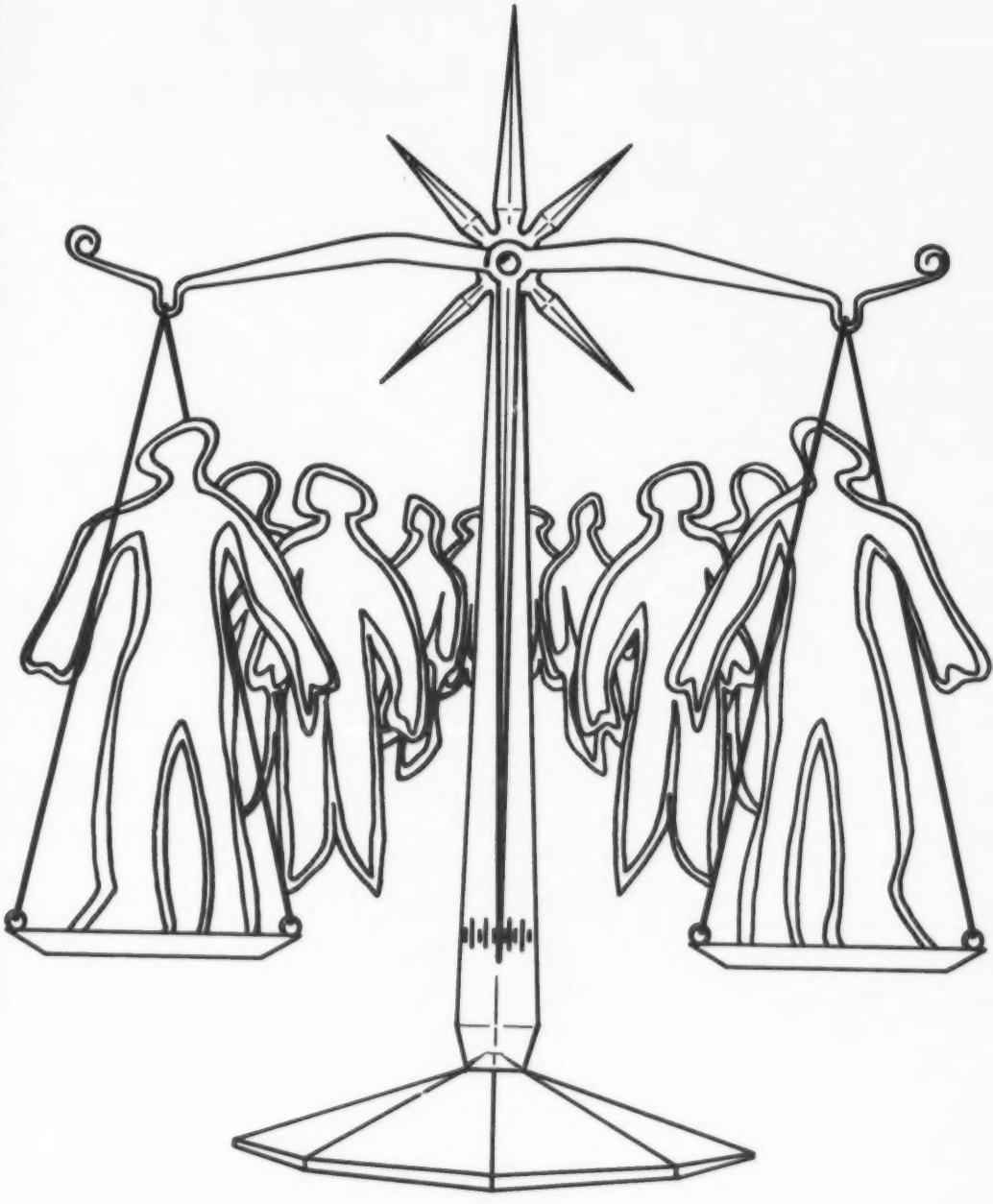
Two Guys from Harrison–Allentown v. *McGinley* (1961), 366 U.S. 582.

Braunfield v. *Brown* (1961), 366 U.S. 599.

Commission de réforme du droit du Canada
Law Reform Commission of Canada



L'OBSERVANCE DU DIMANCHE



Autres temps autres mœurs

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1976

En vente par la poste:

Imprimerie et Édition
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

et dans les Librairies du gouvernement du Canada:

HALIFAX
1683, rue Barrington

MONTRÉAL
640 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
800, rue Granville

ou chez votre libraire.

N° de catalogue J31-26/1976 Prix: Canada: $3.25
Autres pays: $3.90

Prix sujet à changement sans avis préalable

Commission de réforme du droit du Canada

Law Reform Commission of Canada

mars 1976

L'honorable S. R. Basford
Ministre de la Justice
Ottawa, Ontario

Monsieur le ministre,

En conformité avec la demande de votre prédécesseur le ministre de la Justice qui, en vertu de l'article 12(2) de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, nous avait demandé d'examiner la *Loi sur le dimanche* et conformément à l'article 16 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, nous avons l'honneur de vous soumettre par les présentes le rapport ainsi que les propositions de la Commission résultant de ses recherches sur l'observance du dimanche.

Respectueusement,

E. Patrick Hartt
Président

Antonio Lamer
Vice-président

J. W. Mohr
Commissaire

G. V. La Forest
Commissaire

RAPPORT
SUR
L'OBSERVANCE
DU
DIMANCHE

Commission

L'honorable E. Patrick Hartt, président
L'honorable Antonio Lamer, vice-président
D[r] J. W. Mohr, commissaire
D[r] Gérard V. La Forest, commissaire

Secrétaire
Jean Côté

Conseiller
Ronald G. Atkey

Recherchiste
Gaylord Watkins

Table des matières

		Page
Sommaire du rapport		1
Résumé des recommandations		7
I	Historique des lois relatives à l'observance du dimanche	9
II	Rapport entre la loi fédérale et les lois provinciales	25
III	Irrégularités et conflits	33
IV	Modifications préconisées	59

Bibliographie:

1. Rapports gouvernementaux et législatifs
   - (*a*) canadiens 71
   - (*b*) étrangers 71
2. Ouvrages et articles de revues
   - (*a*) canadiens 72
   - (*b*) étrangers 72
3. Jurisprudence
   - (*a*) canadienne 72
   - (*b*) étrangère 73

Sommaire du rapport

Les lois canadiennes relatives à l'observance du dimanche ont leurs origines dans les débuts du droit romain et du droit anglais. Même si le but premier de ces lois revêt tout d'abord un caractère religieux, soit empêcher la profanation du jour du Seigneur, ces lois ont aussi un aspect laïque en visant à assurer aux travailleurs, à chaque semaine, un jour déterminé de repos. Au Canada, dans les premières lois antérieures et postérieures à la Confédération, l'aspect religieux prévaut mais on ne sait pas très bien qui, des législatures provinciales ou du Parlement fédéral, est compétent à légiférer en ce domaine.

Le Comité judiciaire du Conseil Privé en décidant en 1903, dans l'affaire *Hamilton Street Railway*, que la loi ontarienne était *ultra vires*, en raison de son empiètement sur la compétence du Parlement du Canada en matière de droit criminel, dissipe, en grande partie, l'incertitude à cet égard. Par suite de ce jugement, le Parlement adopte en 1906 *L'acte concernant l'observance du dimanche*, dont le texte n'a pas subi de modifications profondes jusqu'à ce jour. La loi (intitulée en anglais le *Lord's Day Act*) vise d'abord à empêcher la profanation du jour du Seigneur et pour ce faire, elle interdit certaines activités le dimanche. Il ressort toutefois, tant des débats parlementaires que des termes de la loi, que celle-ci a un objet secondaire important, savoir la protection des travailleurs. La rigueur des interdictions est quelque peu tempérée par des dispositions qui autorisent les provinces à permettre certaines activités interdites, par une série d'exemptions pour des

travaux de nécessité et d'humanité et par le pouvoir discrétionnaire d'intenter des poursuites qui est réservé aux procureurs généraux des provinces.

Immédiatement après la promulgation de *l'Acte concernant l'observance du dimanche*, en 1907, la province de Québec, la première, se prévaut des dispositions qui l'autorisent à permettre certaines activités interdites par la loi fédérale. A compter de 1950, tous les territoires et provinces, sauf Terre-Neuve, légifèrent dans le même sens, se limitant à des domaines ayant trait surtout aux activités culturelles et récréatives et aux divertissements.

Les tribunaux ont maintenu la constitutionnalité de *La loi sur le dimanche* (tel qu'on la désigne aujourd'hui) à l'encontre d'attaques fondées sur trois points: (1) les dispositions autorisant les provinces à permettre certaines activités interdites constituent une délégation illégale de pouvoirs aux provinces; (2) la loi viole le droit à «la liberté de religion» selon les termes de la *Déclaration canadienne des droits;* et (3) la loi ne participe plus du droit criminel mais du droit du travail qui relève de la compétence des provinces.

Les rapports actuels entre la loi fédérale et les lois provinciales sont déterminés par trois facteurs: dans quelle mesure la province utilise-t-elle son droit de permettre certaines activités interdites et de quelle manière le procureur général provincial et son délégué autorisé exercent-ils leur pouvoir discrétionnaire d'intenter des poursuites en vertu de l'article 16? Jusqu'à quel point les faits ou les tribunaux peuvent-ils caractériser certaines activités comme «des travaux nécessaires, ou œuvres de charité» et les exempter ainsi des interdictions de la loi fédérale? Les lois fédérales et provinciales qui décrètent un jour de repos sur sept tendent à se rejoindre selon que l'industrie concernée est réglementée par le gouvernement fédéral ou les provinces. Les principes de *common law* en matière d'exécution des contrats illicites régissent les contrats faits le dimanche et, par conséquent, touchent l'application des prohibitions prononcées soit par la loi fédérale, soit par les lois provinciales. Les lois fédérale et provinciales ou la *common law* gouvernent la validité des procédures judiciaires faites le dimanche et, s'il y a conflit entre les législations fédérale et provinciale, la théorie de la primauté du Parlement du Canada s'applique.

La plupart des provinces ont incorporé dans diverses lois, sans incidence religieuse, des dispositions qui visent spécifiquement le dimanche et portent sur la chasse, la vente des boissons alcooliques, les salles de billard, les fonctions publiques et autres matières semblables qui n'ont pas de rapport direct avec la *Loi sur le dimanche* fédérale. Indépendamment de la loi fédérale, en certaines provinces des lois municipales décrètent la fermeture des magasins, le dimanche ou d'autres jours de la semaine, et les provinces d'Ontario, de Québec et de Terre-Neuve ont adopté des lois générales relatives à la fermeture des magasins, lois qui s'appliquent à l'étendue de leur province respective et qui peuvent toucher le dimanche aussi bien que tout autre jour férié.

Actuellement, le rapport entre la *Loi sur le dimanche* et les lois provinciales concernant l'observance du dimanche est source d'irrégularités ou de conflits qu'on peut classer sous quatre rubriques:

(1) l'interdiction de divers genres d'activités, le dimanche, demeure en grande partie sans effet en raison des décrets provinciaux, adoptés en vertu des dispositions de la loi fédérale qui les autorisent à permettre certaines activités interdites, en raison du défaut de poursuivre les contrevenants, à cause du refus des procureurs généraux d'accorder la permission ou pour d'autres motifs, et en raison des exemptions prévues pour «les travaux nécessaires ou œuvres de charité» et enfin à cause de l'inefficacité de l'effet préventif qu'ont les amendes maximales prescrites par la loi ou imposées par les juges;

(2) l'incertitude de la loi quant à la qualification du transport par camion, le dimanche, comme «un travail nécessaire» et quant aux normes sur lesquelles doit se fonder la Commission canadienne des transports pour accorder des permis en vertu de l'alinéa *x*) de l'article 11, particulièrement si elle doit tenir compte de la densité de la circulation sur les routes et aussi des facteurs de sécurité;

(3) la compétence que la constitution confère aux législatures provinciales en matière d'observance du dimanche n'est pas clairement établie;

(4) l'on n'a pu concilier de façon satisfaisante les principes de liberté de religion et de tolérance religieuse avec la législation

actuelle concernant l'observance du dimanche, même si ces principes ne semblent pas constituer des obstacles constitutionnels à l'apport de véritables modifications législatives tant à l'échelon fédéral que provincial.

En raison de ces irrégularités et de ces conflits, il est proposé que:

> La *Loi sur le dimanche* fédérale doit être abrogée; les provinces et territoires doivent être libres d'adopter leurs propres lois laïques dans la mesure où ils tiennent à faire respecter l'observance du dimanche ou des autres jours fériés.

L'un des motifs de cette proposition est que nous ne croyons pas que les matières réglementées par la loi devraient être appliquées dans le cadre du droit pénal. Il s'agit surtout de matières civiles que les autorités locales sont beaucoup plus en mesure de traiter adéquatement.

Les provinces ont déjà manifesté un certain intérêt en assumant d'importantes responsibilités en matière de lois concernant le dimanche. De fait, les provinces de Terre-Neuve, le Québec et l'Ontario possèdent déjà le mécanisme législatif et administratif pour réglementer, le dimanche, les établissements de vente au détail. Toutes les provinces ont actuellement des rouages administratifs et exécutoires en matière de normes de travail et de réglementation des entreprises commerciales. Ainsi, les provinces pourraient prendre à leur charge l'observance du dimanche, sans causer de brisure ou de décalage importants. Il pourrait en résulter des divergences plus marquées dans les lois relatives au dimanche, d'une province à l'autre, à l'image de la diversité des valeurs culturelles et régionales du pays, ce qui semble souhaitable et compatible avec l'opinion générale du Comité spécial mixte sur la Constitution qui, en 1972, prônait une intervention plus manifeste des provinces sur la qualité de la vie. De toute façon, les législatures provinciales sont probablement mieux placées que le Parlement fédéral pour préciser les besoins de leurs populations au point de vue commercial et social: elles peuvent, dans chaque région du Canada, apprécier les activités récréatives des gens et les habitudes des consommateurs ainsi que les tendances du marché au détail. Avant d'abroger complètement la *Loi sur le dimanche*, le gouvernement du Canada devrait en aviser les provinces et les territoires suffisamment à

l'avance pour leur permettre d'examiner, de modifier ou d'adopter leurs propres mesures en vue de réglementer globalement l'aspect civil de l'observance du dimanche. Il ne faudrait pas toutefois retarder à entreprendre de façon ordonnée cette transition de la loi fédérale aux lois provinciales, car autrement il pourrait en résulter de la confusion et de l'hypocrisie.

Enfin, quant au transport par camion le dimanche, actuellement régi par la Commission canadienne des transports en vertu de l'alinéa *x*) de l'article 11 de la *Loi sur le dimanche*, il est proposé, une fois cette loi abrogée, que le pouvoir fédéral de réglementer le transport interprovincial par camion le dimanche soit temporairement incorporé aux dispositions de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, pendant qu'on procède à l'examen de la politique fédérale en matière de transport. Durant cette période de transition, il pourrait être expressément accordé à la Commission le pouvoir de tenir compte de la densité des routes le dimanche aussi bien que des retards injustifiables, lorsqu'elle accorde des permis de transport interprovincial par camion.

Résumé des recommandations

1. La *Loi sur le dimanche* doit être abrogée.

2. Les provinces et territoires doivent être libres d'adopter leurs propres lois civiles dans la mesure où ils tiennent à faire respecter l'observance du dimanche et des autres jours fériés.

3. Avant d'abroger complètement la *Loi sur le dimanche*, le gouvernement du Canada doit en aviser les provinces et les territoires suffisamment à l'avance pour leur permettre d'examiner, de modifier ou d'adopter leurs propres mesures en vue de réglementer généralement l'aspect civil de l'observance du dimanche et autres jours fériés.

4. Il ne faudrait pas toutefois retarder cette transition de la loi fédérale aux lois provinciales si l'on veut éviter la confusion et l'hypocrisie.

5. Le pouvoir fédéral de réglementer le transport interprovincial par camion, le dimanche, qu'exerce actuellement la Commission canadienne des transports en vertu de l'alinéa *x*) de l'article 11 de la *Loi sur le dimanche*, doit être temporairement incorporé aux dispositions de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, et durant cette période de transition, il pourrait être donné à la Commission le pouvoir de tenir compte de la densité de la circulation aussi bien que des retards injustifiables.

I. Historique des lois relatives à l'observance du dimanche

Les débuts du droit romain et du droit anglais

Les premières lois concernant l'observance du dimanche sont généralement attribuées à l'empereur romain Constantin, en l'an 321 de notre ère. Ces lois primitives possèdent des caractéristiques à la fois religieuses et civiles. Dans l'ensemble, elles prescrivent le repos du dimanche à tous les citadins et commerçants, mais prévoient certaines exemptions en faveur des agriculteurs et des personnes devant s'acquitter de certaines fonctions publiques. La consécration du dimanche comme jour spécial n'est relié d'aucune façon à quelque concept d'origine chrétienne mais se veut un hommage «au jour du soleil», l'Apollon des mythologies grecque et romaine. Même si le choix du dimanche n'est pas sans signification pour les chrétiens habitant l'Empire romain, les premières ordonnances concernant le dimanche s'inspirent de la coutume païenne de l'adoration du soleil. Ce n'est que beaucoup plus tard que l'expression «jour du Seigneur» (Lord's Day) fait son apparition dans les lois civiles de l'Empire.

La législation romaine primitive est surtout prohibitive, interdisant le commerce, les procédures judiciaires, les représentations théâtrales, les cirques et les expositions de bêtes sauvages le jour du Seigneur. Bénéficient d'exemptions l'agriculture, certaines fonctions publiques ainsi que certaines activités humanitaires concernant le traitement des prisonniers et la libération des esclaves. Ces exceptions sont les précurseurs de ce qu'on appelle les «travaux nécessaires ou œuvres de charité» dans l'actuelle *Loi sur le dimanche*.

Avec la chute de l'Empire romain au cinquième siècle et la montée du Saint-Empire au cours des quatre siècles qui suivent, l'Église s'assure la suprématie sur les lois relatives au dimanche, le Pape remplaçant l'empereur comme l'autorité suprême. Les lois concernant le dimanche deviennent plus restrictives et les sanctions prescrites pour leur violation deviennent en général plus sévères et comprennent même la peine du fouet.

Les premières lois anglaises concernant le dimanche, jusqu'à la Conquête en 1066, reflètent fondamentalement les ordonnances ecclésiastiques du Saint-Empire. Il est toutefois possible de déceler, à l'occasion, dans les lois primitives saxonnes une portée sociale, comme la libération des esclaves. Les esclaves que le maître fait travailler le dimanche sont affranchis et le maître doit payer une amende. Les lois prohibant le négoce le dimanche, ainsi que certaines formes de récréation ou de divertissement, comme la chasse, se répandent, même si le thème principal demeure l'obligation de l'observance religieuse du dimanche, le jour saint des chrétiens.

La période avant la Réforme, jusqu'à l'an 1500, est digne d'attention sous deux rapports. D'abord l'Église chrétienne d'Angleterre commence à proclamer officiellement que selon les règles du droit canon, l'observance religieuse du dimanche est conforme aux prescriptions du quatrième commandement de l'Ancien Testament sur l'observance du sabbat. En second lieu, malgré ce prétendu rapprochement avec l'Ancien Testament, la participation, durant cette période, à des activités commerciales et récréatives le dimanche augmente. Les marchés du dimanche et les tavernes sont notamment très populaires. En vue de mettre un frein à ces activités, Henri IV adopte en 1448 le *Sunday Fairs Act* qui interdit tous les genres de foires ou de marchés, les dimanches et les principaux jours fériés, les «provisions nécessaires» et les dimanches durant la saison des moissons étant exceptés.

En Angleterre, au cours de la période qui suit la Réforme, du XVI[e] au XIX[e] siècle, sont édictées les lois concernant l'observance du dimanche les plus sévères qu'on ait jamais connues. Elles visent non seulement à restreindre les activités commerciales et récréatives le dimanche, mais plusieurs d'entre elles imposent l'adhésion publique au culte et à la doctrine de l'Église anglicane dans un but d'uniformité politique aussi bien que religieuse. Cela comporte

l'obligation à la fois de fréquenter l'église et de jeûner certains jours, selon les édits du Roi. Celui-ci conserve la surveillance de l'observance du dimanche pour des motifs politiques, mais les règlements à ces fins sont promulgués comme découlant de l'exercice d'un pouvoir spirituel qu'il s'est approprié. C'est cependant en 1625, en 1627 et en 1677 respectivement que le Parlement impérial édicte les trois principales lois qui éventuellement seront à la base de la législation sur le dimanche en Amérique du Nord, au XVIII[e] et au XIX[e] siècle. Les trois lois, ainsi que le Sunday Fairs Act de 1448, demeureront en vigueur en Angleterre jusqu'à 1969. Plus important pour nous, ces quatre lois feront théoriquement partie de la législation canadienne jusqu'en 1955, dans la mesure où elles ne vont pas à l'encontre de la *Loi sur le dimanche* ou des lois provinciales qui en découlent. Le Sunday Observance Act de 1948 de la Colombie britannique énumère spécifiquement les quatre lois comme faisant partie de la législation en vigueur dans la province.

Le Sunday Observance Act de 1677 traduit plusieurs concepts puritains qui prévalent sous le régime répressif de Cromwell (de 1649 à 1660) ainsi que le système de réglementation imposé par lui. Il vise à assurer l'observance du jour du Seigneur en interdisant à toute personne de s'adonner, le dimanche, à un travail, une besogne ou un ouvrage de son état ordinaire, «les travaux de nécessité et d'humanité» étant exceptés. La loi défend d'étaler ou d'offrir des marchandises. Il est interdit aux conducteurs de bestiaux et de chevaux, aux charretiers, aux bouchers et aux colporteurs de voyager le dimanche, et ils n'ont pas droit non plus d'entrer dans quelque auberge ou hôtel. Il existe des exceptions permettant la préparation des repas dans les auberges et les restaurants et la vente de lait, avant 9h le matin ou après 4h de l'après-midi, le dimanche.

Les lois antérieures à la Confédération

En Ontario et au Québec les données historiques sont assez précises. Par le Traité de Paris et la Proclamation royale de 1763, les habitants du Canada sont «assurés des bienfaits des lois» d'Angleterre. Il en résulte que les lois anglaises susmentionnées relatives à l'observance du dimanche prennent effet pleinement. S'il

subsiste quelque doute quant à l'application des quatre lois anglaises à la colonie, il est bientôt dissipé par l'adoption par le Parlement britannique, en 1774, de l'Acte de Québec dont un article prévoit que «les lois criminelles d'Angleterre continueront à être administrées» dans toute la colonie. La loi anglaise est devenue la loi des premières colonies canadiennes soit par législation, soit par application de règles que les colons anglais, en s'installant dans les nouvelles colonies, y apportent: le régime de «common law».

Même si les tribunaux anglais n'ont jamais, jusqu'à ce moment, statué que les quatre lois anglaises participent du domaine du droit pénal, le fait qu'elles créent des infractions pour la profanation du dimanche, assorties de sanctions contre ceux qui les commettent, suffit à accepter la proposition. De toute façon, c'est la position qu'adoptera la Cour suprême par la suite. Bien que l'Acte de Québec autorise un Conseil nouvellement constitué à légiférer pour la colonie, aucune loi locale concernant l'observance du dimanche n'est édictée et la nouvelle colonie s'appuie sur les règles de fond relatives à l'observance du dimanche en vigueur dans la mère patrie.

La situation reste la même jusqu'au début du dix-neuvième siècle alors que les nouvelles législatures du Bas-Canada et du Haut-Canada, que l'Acte constitutionnel de 1791 vient de créer, commencent à élaborer leurs propres lois. En 1805, la Législature du Bas-Canada adopte l'Acte qui prohibe la Vente des Effets et Marchandises, Vins, Rum et autres Liqueurs fortes, les jours de Dimanche. Ces dispositions, de même que d'autres mesures décrétées en 1827 qui interdisent «de s'amuser dans des maisons d'entretien public durant le service divin», sont éventuellement réunies dans les Statuts Refondus du Bas-Canada de 1860.

Dans le Haut-Canada, la Législature se contente en 1800 de mettre à date le droit pénal en vigueur de façon à y inclure le dernier Sunday Observance Act adopté en Angleterre en 1780. Cette nouvelle loi anglaise interdit l'exploitation, le dimanche, de toute maison ou salle pour le divertissement ou l'amusement du public lorsqu'un prix d'entrée est exigé. Son but principal est d'abolir les associations contestataires des classes ouvrières (en leur interdisant de se réunir le dimanche) que le gouvernement anglais considère à ce moment politiquement indésirables.

L'Acte d'Union de 1840 qui réunit les provinces du Bas et du Haut-Canada indique clairement que la Législature de la province du Canada est libre, si elle le veut, d'adopter sa propre législation en matière d'observance du dimanche. Elle agit sans délai en 1845, en adoptant, un Acte pour prévenir la profanation du jour du Seigneur, communément appelé le Dimanche, dans le Haut-Canada. Cette loi reprend en substance la plupart des prohibitions de la loi anglaise de 1677, que le Haut-Canada a déjà reconnues. Même si la loi diffère quelque peu de la loi anglaise de 1677, son objet principal est simplement de promulguer à nouveau la loi anglaise, en l'adaptant aux coutumes des habitants du Haut-Canada et à leur milieu. La loi de 1845 (pas plus que la loi refondue en 1859) ne fait allusion à la loi anglaise de 1780 qui interdit les agissements des associations contestataires. Cette loi demeurera donc en vigueur en Ontario jusqu'à 1948, alors qu'elle sera abrogée par le Parlement du Canada.

La situation dans les provinces de l'Atlantique n'est pas tout à fait claire. A titre de colonies, elles font leurs les lois anglaises qui répondent à leurs besoins et conviennent à leur milieu. Les tribunaux exercent donc un certain pouvoir discrétionnaire relativement à l'adoption des lois britanniques. Ainsi, au Nouveau-Brunswick, la pratique suivie est de considérer que les lois antérieures à la restauration de la monarchie, en 1660, s'appliquent. On peut donc avoir des doutes à savoir si le Sunday Observance Law de 1677 ait déjà été en vigueur en cette province. Toutefois, les premières lois anglaises ont pu, elles, avoir eu leur plein effet.

Les lois postérieures à la Confédération

L'article 129 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* maintient l'existence de toutes les lois en vigueur en Ontario, au Québec, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. Ainsi, dans les provinces comme la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick qui étaient dépendantes des premières lois anglaises, celles-ci demeurent en vigueur tant qu'elles ne seront pas «révoquées, abolies ou modifiées» par le Parlement du Canada ou la législature provinciale, conformément au partage des compétences établi par l'*A.A.N.B.* Lorsque, comme dans le Bas et le Haut-Canada, des lois

locales ont été édictées, celles-ci demeurent en vigueur mais elles pourront aussi être «révoquées, abolies ou modifiées» en vertu des dispositions de l'article 129.

Ce qui n'est pas clair cependant, c'est si le pouvoir de révoquer, d'abolir ou de modifier les lois relatives à l'observance du dimanche relève de la compétence du Parlement du Canada ou des législatures provinciales. Les provinces prennent plus ou moins comme acquis qu'elles sont compétentes en la matière. Ainsi l'Ontario maintient la loi de 1845, refondue en 1859, dans les Statuts Révisés de l'Ontario de 1877. La Nouvelle-Écosse adopte, en 1868, l'Act of Offences against Religion qui impose des amendes aux personnes qui profanent le dimanche en s'adonnant à la chasse, au jeu ou aux sports, en fréquentant des lieux d'amusement et en exécutant un travail servile, en ce jour.

Le Parlement du Canada ne prend pas d'initiative en ce domaine avant 1886 alors qu'il procède à la première révision des Statuts du Canada. Les fonctionnaires du ministère de la Justice semblent alors mettre en doute la compétence du Parlement relativement à la loi du Haut-Canada (refondue en 1859) sans la considérer nécessairement comme relevant de la compétence provinciale. Entre temps, la législature de l'Ontario continue à ajouter de nouvelles dispositions à sa loi sur le dimanche. En 1885, elle interdit les excursions par bateau à vapeur ou par chemin de fer. En 1876, elle interdit aux fermiers de vendre leurs produits, ou de poursuivre leur travail ou besogne ordinaire. Et en 1897, elle interdit le transport des passagers par chemin fer urbain ou électrique ailleurs qu'à Toronto, Ottawa et Hamilton.

La loi de l'Ontario (et ses modifications) est de nouveau refondue en 1897, accentuant la primauté de la compétence provinciale communément reconnue.

Toutefois en 1903, toute la superstructure de la législation de l'Ontario, comme celle des autres provinces d'ailleurs, s'effondre. Dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario* c. *Hamilton Street Railway Company*, le Comité judiciaire du Conseil Privé déclare *ultra vires* l'ensemble du Act to Prevent the Profanation of the Lord's Day, parce que, considéré dans son ensemble, il s'agit de «droit criminel» dans le sens large où il est employé au par. 27 de l'article 91 de l'*A.A.B.N.* Lord Halsbury, au nom du Conseil Privé, laisse

peu de doute que c'est toute la législation, telle que refondue en 1897, qui tombe en raison de son anticonstitutionnalité. Cela signifie que, dans la plupart des provinces canadiennes, les quatre lois anglaises de 1625, 1627, 1677 et 1780 respectivement, constituent les seules lois sur l'observance du dimanche en vigueur, quelles que soient les lois décrétées par les provinces après la Confédération. En Ontario, la loi antérieure à la Confédération de 1845 continue à s'appliquer pleinement en vertu de l'article 129 de l'*A.A.N.B.*, comme la loi de 1805 au Québec. Selon le Conseil Privé, tout changement, toute modification ou toute loi nouvelle devra être édicté par le Parlement et non par les législatures provinciales. On est prêt maintenant à introduire l'*Acte concernant l'observance du dimanche* de 1906.

L'*Acte concernant l'observance du dimanche*

Jusqu'à maintenant, le Parlement s'est montré peu enclin à légiférer en ce domaine. Des projets de lois privés et des résolutions ayant trait à différents aspects de l'observance du dimanche, ont été mis de l'avant dès 1878 par des députés, soit membres dévoués du Lord's Day Alliance, soit sympathiques à sa cause. Le plus remarquable de ces membres est John Charlton, député libéral de North Norfolk, dont la campagne pour favoriser l'observance du dimanche au Canada afin de contrecarrer ce qu'il considère l'indécente laïcisation du dimanche dans plusieurs importantes villes américaines, attire partout beaucoup de publicité. L'objectif de Charlton est religieux mais il veut aussi améliorer le sort des travailleurs. Le gouvernement refuse d'appuyer ses projets de loi, pas tellement parce qu'il s'oppose au principe, mais pour des motifs d'ordre constitutionnel, car on considère que les législatures provinciales traitent suffisamment et adéquatement de l'observance du dimanche.

Même après la décision du Conseil Privé dans l'affaire *Hamilton Street Railway*, le gouvernement Laurier est encore hésitant au sujet de la question constitutionnelle. Aussi, il soumet un projet de loi provinciale sur l'observance du dimanche à la Cour suprême du Canada dont il demande l'opinion. La Cour déclare que la loi aurait interdit d'exécuter, le dimanche, un ouvrage, un travail ou

une activité commerciale, de participer, dans un but de gain, à un sport ou de tenir ouverts des lieux de divertissements et qu'elle serait par conséquent *ultra vires* de la législature provinciale et relèverait du Parlement puisqu'il est impossible de faire une distinction avec la loi déclarée invalide dans l'arrêt *Hamilton Street Railway*. L'autorisation d'en appeler au Conseil Privé est refusée.

L'honorable Charles Fitzpatrick, ministre de la Justice, présente à la Chambre des communes, le 11 mars 1906, l'*Acte concernant l'observance du dimanche*. La loi proposée est sensiblement conforme à un projet que la Lord's Day Alliance a soumis auparavant au gouvernement pour étude et cet organisme joue un rôle important dans le débat intense qui s'engage en Chambre et en comité et qui durera trois mois. L'Alliance, très active dans les années 1890, avait envoyé John Charlton, député, pour la représenter à une importante conférence sur le repos du dimanche, tenue à Chicago en 1893. L'Alliance avait été fondée en 1888 et avait participé à la préparation des projets de loi de Charlton. De 1900 à 1906, elle prend rapidement de l'expansion sous la conduite du Révérend J. G. Shearer. Comprenant au départ un peu plus de 100 sections, groupées surtout en Ontario, l'organisme en compte, en 1906, plus de 600, réparties dans toutes les provinces et il reçoit l'appui de toutes les sectes protestantes ainsi que des encouragements chaleureux de la hiérachie catholique. En 1907, le Lord's Day Advocate, le journal périodique de l'Alliance, a augmenté son tirage à 40,000. Le Révérend Shearer et M[e] R. U. McPherson, avocat de l'Alliance, assistent assidûment aux séances du Comité spécial, qui étudie le projet de loi sur le dimanche.

Les représentants des travailleurs participent peu aux séances de ce Comité. Le projet de loi a l'appui du Congrès du travail et des métiers du Canada qui prétend représenter presque tous les travailleurs syndiqués, sauf les employés de chemins de fer. Il est juste d'affirmer que les groupements religieux et syndicaux du Canada s'unissent pour appuyer le projet de loi, mais pour des motifs qui leur sont propres et distincts.

Après un débat acrimonieux sur une proposition d'exemption pour le jour du sabbat (qui éventuellement sera rejetée) et une tentative du Sénat d'intituler la loi (dans sa version anglaise) «The Sunday Act» (au lieu de «Lord's Day Act»), la loi reçoit la sanction royale le 13 juillet 1906 et entre en vigueur le 1[er] mars 1907.

Au cours du débat, le Premier ministre Laurier a précisé les deux principes sur lesquels se fonde le projet de loi:

> Je prétends ... que toute loi de cette nature doit avoir pour objet de donner la sanction civile, la sanction de la loi positive à la loi morale et divine ... Le projet de loi repose aussi sur un principe secondaire ... en ce qu'il tend à assurer un jour de repos par semaine à tous les travailleurs.

Laurier avait très bien compris que les groupements religieux et syndicaux s'étaient alliés en vue d'appuyer le projet de loi. Tandis que Laurier reconnaît lui-même au cours du débat qu'il préférerait laisser ce domaine entre les mains des provinces, la Lord's Day Alliance est au premier rang de ceux qui insistent pour que le Parlement ne se dérobe pas à ses obligations par suite de la décision du Conseil Privé dans l'affaire *Hamilton Street Railway*. Malgré les objections de l'Alliance, Laurier réussit à conférer un rôle aux provinces en incluant dans la loi un mécanisme leur permettant d'intervenir à l'égard des principales prohibitions. Cette participation est rendue possible par l'inclusion dans les articles pertinents de la phrase «sauf les dispositions de toute loi provinciale actuellement en vigueur ou qui le sera à l'avenir».

Depuis l'*Acte concernant l'observance du dimanche* de 1906, les statuts ont été révisés à quatre reprises (en 1906, 1927, 1952 et 1970) et il n'en est résulté qu'une nouvelle numérotation des articles. Durant la même période la loi n'a été modifiée que deux fois. La première modification, en 1948, comporte deux articles seulement. L'un prévoit que la permission d'instituer des poursuites peut être donnée «par un adjoint autorisé» du procureur général aussi bien que par ce dernier, et le second abroge les lois antérieures à la Confédération encore en vigueur en Ontario. L'autre amendement, en 1966, résulte de modifications à la *Loi nationale sur les transports* et a pour effet de remplacer la Commission des transports du Canada par la «Commission canadienne des transports», de considérer, en certains cas, le «transport de marchandises» comme étant un travail de nécessité ou d'humanité et d'étendre la portée de l'autorisation à toute «entreprise de transport» et ne plus la restreindre au transport par chemin de fer.

La seule autre loi du Parlement ayant trait à l'observance du dimanche est la *Loi sur le repos hebdomadaire dans les établissements industriels* de 1935. Elle vise à exiger que chaque patron, dans quelque établissement industriel, accorde «au cours de chaque

période de sept jours, à tout le personnel, un repos comprenant au minimum 24 heures consécutives» et «lorsque c'est possible le dimanche». Des règlements autorisent des exceptions «en tenant compte spécialement de toutes considérations économiques et humanitaires appropriées» et «lorsque le repos hebdomadaire ne coïncide pas avec le dimanche, l'employeur doit faire connaître les jours et les heures de repos au moyen d'affiches apposées dans l'établissement». Cependant, cette loi, peu après son adoption, ainsi que deux autres mesures législatives de portée sociale visant à ratifier des conventions relatives au travail adoptées sous l'égide de l'Organisation Internationale du Travail, sont déclarées *ultra vires* par le Comité judiciaire du Conseil Privé. Ce dernier s'appuie surtout sur le fait que les lois fédérales concernent «la propriété et les droits civils» et qu'on ne peut soutenir leur validité simplement parce qu'elles visent la mise en vigueur d'obligations découlant de la signature d'un traité par le Canada.

Depuis son adoption en 1906, la *Loi sur le dimanche* a été contestée à plusieurs reprises pour des motifs d'ordre constitutionnel mais chaque fois sa validité a été reconnue. La formule autorisant les provinces à permettre certaines activités interdites par la loi fédérale est examinée par le Conseil Privé en 1924 et de nouveau par la Cour Suprême en 1963 et chaque fois sa constitutionnalité est maintenue. En 1963, la loi est attaquée pour le motif qu'elle va à l'encontre de la *Déclaration canadienne des droits* en restreignant ou enfreignant la liberté de la religion, mais encore sans succès. En 1972, la Cour suprême du Canada refuse l'autorisation d'en appeler d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta qui avait infirmé un jugement de première instance déclarant *ultra vires* la *Loi sur le dimanche* parce que celle-ci ne participe plus au droit criminel mais au droit du travail. Ces arrêts seront traités de nouveau dans les chapitres suivants. Qu'il suffise de mentionner pour l'instant que la *Loi sur le dimanche* fédérale a maintenu son existence juridique durant presque soixante-dix ans. Dans les faits, quelle est aujourd'hui son influence?

Les entreprises fédérales

Il est anormal que la *Loi sur le dimanche*, bien que loi fédérale, joue un rôle moindre en des matières soumises à la réglemen-

tation fédérale qu'en des matières qui sont généralement réglementées par les provinces. Cela est dû en partie au texte de la loi. Même si ses dispositions générales suffisent à embrasser des activités dites fédérales comme le transport et les communications, il existe des exemptions de portée très étendue. Ainsi, le transport des voyageurs par chemin de fer est exempté, à moins qu'il ne soit interdit par une autre loi (art. 3) et d'ailleurs le transport des voyageurs de façon générale et le travail qu'il nécessite ont été désignés comme des «travaux nécessaires ou œuvres de charité», ce qui permet aux voyages par aéronef, par bateau et par autobus d'être exempts de l'application de la loi. Plusieurs activités reliées au transport des marchandises par navire ou par train et l'entretien des voies ferrées sont classées de la même façon et donc exemptées. Ainsi, l'acheminement vers leur destination des trains et des navires en marche le dimanche, et le chargement de marchandises sur les bateaux à passagers ou les trains à voyageurs, et leur déchargement à des points intermédiaires ne sont pas assujettis à la loi. Le travail et les réparations nécessaires pour garder ouvertes les lignes de chemins de fer sont aussi considérés comme des «travaux nécessaires ou œuvres de charité». De la même façon, plusieurs activités du domaine des communications sont exemptées. Ainsi, la réception, la transmission ou la livraison des dépêches télégraphiques, ainsi que des communications téléphoniques sont classées comme des «travaux nécessaires ou œuvres de charité», de même que le transport de la poste de Sa Majesté.

Certaines entreprises fédérales sont exemptes de l'application de la *Loi sur le dimanche* en partie aussi parce qu'il existe actuellement d'autres lois qui traitent divers sujets connexes et, facteur encore plus important, parce que la loi n'est simplement pas appliquée. A titre d'exemple illustrant la première situation, on peut citer la disposition de la loi portant qu'on doit accorder à une personne qui doit travailler le dimanche, parce qu'il s'agit d'un travail nécessaire en vertu de la loi, un jour de repos au cours des six jours suivants. Le Code du travail du Canada régit actuellement de façon adéquate pareille situation et de fait, dans l'ensemble, le Code du travail et les autres lois relatives aux conditions de travail embrassent actuellement le but secondaire de la *Loi sur le dimanche*.

Cependant la raison principale du rôle si restreint que joue la loi en des matières de compétence fédérale, semble résulter du fait

qu'elle n'est pas appliquée parce qu'on considère qu'il serait peu approprié de le faire dans certaines situations, compte tenu du contexte contemporain. Il n'y a pas, par exemple, d'exemptions prévues pour le transport aérien des marchandises, mais personne n'a appliqué les prohibitions de la loi aux transporteurs aériens. La situation est la même pour le transport des marchandises par chemin de fer. Effectivement il est vrai que l'alinéa *x*) de l'article 11 de la loi envisage que la Commission canadienne des transports puisse accorder, en des cas particuliers, des exemptions en matière de transport de marchandises. L'exemption comprend actuellement le transport par toute entreprise de transport mais jusqu'en 1967 seul le transport par chemin de fer était visé. Toutefois, nous sommes informés qu'aucune exemption n'a été accordée pour le transport des marchandises par chemin de fer depuis un bon nombre d'années, même si ce transport semble s'effectuer le dimanche sans égard aux prohibitions de la *Loi sur le dimanche*. La seule application de la prohibition visant le transport des marchandises semble être l'œuvre des provinces et elle ne vise que le transport par camion. Il en résulte que des demandes d'exemption pour le transport interprovincial par camion sont souvent présentées devant la Commission canadienne des transports. Cela soulève une question importante qui sera approfondie plus loin.

Les lois provinciales concernant le dimanche

La province de Québec est la première à se prévaloir de l'autorisation contenue dans la loi fédérale pour adopter en 1907 sa propre *Loi concernant l'observance du dimanche*. Cette loi déclare spécifiquement que toutes les lois relatives à l'observance du dimanche qui sont déjà en vigueur dans la province, demeurent en vigueur. Elle ajoute aussi d'autres articles visant à restreindre les activités industrielles, le négoce, les représentations théâtrales et les excursions et visant à créer une exception qui s'applique, avec certaines réserves, à ceux qui observent le sabbat. L'article qui touche à l'interdiction des œuvres industrielles, du négoce, des représentations théâtrales et des excursions est déclaré *ultra vires* en 1911 par la Cour suprême parce qu'il crée des infractions qui relèvent du droit pénal. Toutefois les autres articles permissifs de la loi continuent à être en vigueur sauf pour l'exception relative au sabbat

qu'on laisse tomber lors de la refonte de 1941. Les dispositions permissives de la loi québécoise ne sont pas spécifiques. Il est simplement énoncé qu'il est permis «à toute personne de faire, le dimanche, tout acte qui n'est pas prohibé par les lois de la Législature en vigueur le 28 février 1907 et d'user, le dimanche, de toutes les libertés que lui reconnaissent les usages de la province». Il est assez significatif que l'*Acte concernant l'observance du dimanche* devienne en vigueur le 1er mars 1907 et qu'à l'article 14 (l'art. 15 de la loi actuelle), on prévoit:

> Rien en la présente loi n'est censé abroger ni atteindre en aucune manière les dispositions d'aucune loi concernant en quoi que ce soit l'observance du dimanche, en vigueur dans une province du Canada à la date de la mise en vigueur de la présente loi . . .

Ainsi la loi provinciale vise à concorder avec l'article 14. En pratique, cela a pour effet de neutraliser dans le Québec la portée de la *Loi sur le dimanche* fédérale, situation qui prévaudra, sous réserve de quelques exceptions, jusqu'à ce jour.

Dans les autres provinces et dans les deux territoires ce n'est que bien après la Deuxième Guerre mondiale qu'on remarque quelques tendances à vouloir tirer parti du privilège que la loi offre aux provinces, même si l'application de la loi est en certains endroits effectivement restreinte par le pouvoir discrétionnaire qu'accorde la loi au procureur général de la province de ne pas intenter de poursuites.

L'Ontario est la première à passer à l'action en présentant, en 1950, un projet de loi autorisant les municipalités à permettre la pratique de sports désignés par règlement, entre 1h30 et 6h de l'après-midi, le dimanche, si la majorité des électeurs d'une municipalité votant sur cette question spécifique est en faveur. Dix ans plus tard, l'on élargit la portée de ces dispositions pour autoriser les municipalités à permettre des représentations cinématographiques et théâtrales, des concerts, des conférences, et cetera, et en 1968 on y inclut les expositions agricoles, horticoles et commerciales ou à caractère scientifique et les courses de chevaux.

Bientôt les autres provinces emboîtent le pas. La Colombie britannique modifie en 1953 la Charte de Vancouver afin que la municipalité puisse, par règlement approuvé par les contribuables, permettre la présentation publique de jeux ou sports et, plus tard,

en 1963, on y inclut les représentations cinématographiques et théâtrales, les concerts, les conférences et autres représentations ou spectacles où un prix d'entrée est exigé.

En 1964, c'est au tour du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et des territoires du Nord-Ouest d'adopter des lois semblables qui permettent certaines activités culturelles, sportives et récréatives, aux conditions prévues par règlement municipal. Le régime de la Nouvelle-Écosse est un peu plus complexe. Il autorise la délivrance de permis par le conseil municipal pour certaines catégories de magasins ou d'établissements. Les articles permissifs de la loi de la Nouvelle-Écosse concernant les jeux, concours et spectacles publics ainsi que les réunions publiques s'appliquent à l'ensemble de la province sans dépendre de règlements municipaux.

La Saskatchewan (en 1965), le Nouveau-Brunswick (en 1967), le territoire du Yukon (en 1968), l'Alberta (en 1969) et l'Île-du-Prince-Édouard (en 1971), décrètent tous des lois générales, en vertu de l'autorisation contenue dans la loi fédérale. Ces lois permettent certains événements à caractère culturel ou récréatif et certains spectacles qui autrement tomberaient sous l'interdiction de la *Loi sur le dimanche*. La loi du Nouveau-Brunswick a peut-être une portée beaucoup plus étendue que les autres en raison de la constitution d'une commission qui a le pouvoir de délivrer des permis, à l'étendue de la province, à divers genres d'établissements de vente au détail. Terre-Neuve est la seule province à ne pas avoir adopter de loi de ce genre permettant, comme ailleurs au pays, diverses activités culturelles, sportives ou récréatives. Terre-Neuve adopte toutefois en 1963 une loi générale intitulée The Hours of Work Act qui traite de la fermeture des magasins et des heures de travail dans toute la province les jours fériés et les dimanches, en même temps qu'elle traite de façon générale des heures de travail dans les établissements de vente au détail. En vertu de cette loi, Terre-Neuve peut en pratique obtenir le même résultat, en permettant à certaines catégories d'établissements de vente au détail de rester ouverts, le dimanche, qu'obtiennent les autres provinces en vertu de législation plus conforme à la formule autorisée par la loi fédérale.

En 1969, le Québec adopte une loi générale semblable intitulée «Loi des heures d'affaires des établissements commerciaux» qui réglemente à la fois les jours fériés et les heures de fermeture

à travers toute la province. Cependant la loi prend bien garde de tenter de réglementer les heures du dimanche.

L'Ontario adopte le Retail Business Holiday Act, qui entre en vigueur le 1er janvier 1976. Cette loi énonce en termes assez spécifiques les conditions d'ouverture et de fermeture des divers établissements de vente au détail, certains jours fériés désignés ainsi que le dimanche. La loi s'applique à la province en entier sauf qu'elle permet à certaines municipalités d'être exemptées de la prohibition générale lorsque le maintien et le développement de l'industrie touristique dans une localité donnée l'exigent.

En plus des lois particulières susmentionnées, il existe dans les provinces diverses lois en différents domaines comme la chasse, la vente des boissons alcooliques, les salles de billard, où l'on rencontre des dispositions ayant particulièrement trait au dimanche. La législation de la plupart des provinces oblige les employeurs à accorder un jour de repos sur sept et il est habituellement stipulé que cette période de repos doit être «lorsque c'est possible le dimanche». Typiquement, les lois provinciales autorisant les municipalités à réglementer ce domaine, permettent aux conseils municipaux d'édicter des règlements de fermeture qui prescrivent, le dimanche, des heures différentes des autres jours de la semaine. On traitera dans les chapitres suivants, dans leur contexte particulier, de ces lois ainsi que des autres lois provinciales qui renferment des dispositions relatives au dimanche.

II. Rapport entre la loi fédérale et les lois provinciales

Comme le démontre le chapitre précédent, les principales règles de fond concernant l'interdiction d'activités le dimanche découlent de la *Loi sur le dimanche*. L'article 4 est le plus important. En vertu de celui-ci, nul ne peut légalement le dimanche (i) vendre, offrir en vente ou acheter des marchandises, des effets, ou autres biens meubles ou immeubles; (ii) exercer ou poursuivre une activité commerciale ou une besogne de son état ordinaire, ou quelque besogne accessoire de cet état; ou, (iii) pour quelque gain, exécuter, le dimanche, un travail, une besogne ou un ouvrage, ou y employer une autre personne. Cet article vise à interdire qu'il n'y ait, le dimanche, des ventes, des activités commerciales ou professionnelles ni l'exercice d'un emploi.

L'autre prohibition importante de la *Loi sur le dimanche* concerne les jeux et spectacles où il est exigé un prix d'entrée. Cette interdiction de l'article 6 s'applique: (i) à la participation à quelque concours ou jeu publics, dans un but de gain, de prix ou de récompense; (ii) à la présence à de tels concours ou jeux publics; ou (iii) à l'organisation, la participation ou la présence à un spectacle ou une réunion publics, lorsqu'une contribution est exigée.

Les autres prohibitions de la *Loi sur le dimanche* qui sont aujourd'hui quelque peu anachroniques ont trait aux excursions par moyens de transport où il est demandé une rétribution (art. 7), à la publicité visant une activité ou un spectacle interdit le dimanche (art. 8), au tir dans un but de lucre ou de façon à déranger les personnes se livrant au culte religieux (art. 9) et à la vente de journaux étrangers, le dimanche (art. 10).

De la façon que sont formulées les prohibitions des articles 4, 6 et 7 de la *Loi sur le dimanche*, elles constituent presque une invitation aux provinces à légiférer pour en amoindrir la portée. Dans chacun des cas, l'interdiction est prononcée «sous réserve des dispositions de toute loi provinciale actuellement en vigueur ou qui le sera à l'avenir». Ainsi, une province peut permettre, si tel est le désir de sa législature, une ou plusieurs activités prohibées par ces articles de la loi fédérale. La validité de ces dispositions, selon lesquelles une province peut permettre des activités interdites par la loi fédérale, a fait l'objet, en 1959, d'un examen approfondi de la part de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Lord's Day Alliance* c. *Le Procureur général de la Colombie britannique*. En cet arrêt, le juge en chef Kerwin a décidé qu'une disposition de ce genre ne constituait pas une délégation d'un pouvoir fédéral à la province, mais une simple autorisation dont pourrait se prévaloir une province qui désirerait permettre certaines activités le dimanche, auquel cas l'interdit fédéral serait sans effet. Comme le juge Rand le déclare en ce même arrêt,

> [TRADUCTION] l'exception a pour effet de déclarer qu'en présence d'une disposition provinciale de nature appropriée, (ces articles) cessent immédiatement de s'appliquer au territoire provincial visé par cette disposition. Il s'agit d'une condition de fait au sujet de laquelle le Parlement lui-même a prévu des limites à sa propre action législative.

Les provinces ont, chacune à sa manière et à des degrés divers, fait usage de cette autorisation de légiférer en vue de permettre, le dimanche, certaines activités autrement interdites. Le Nouveau-Brunswick a probablement le mieux précisé, en un langage clair et moderne, la nature des ventes, activités commerciales, jeux, assemblées publiques ou spectacles permis malgré l'interdiction fédérale. La loi du Nouveau-Brunswick a été présentée à la suite d'un rapport soumis, l'année précédente, par le Comité spécial du Nouveau-Brunswick sur la *Loi sur le dimanche*.

Toutes les autres provinces sauf Terre-Neuve, ont une législation permissive ayant trait surtout aux jeux, spectacles et assemblées publiques, le dimanche, sous réserve de certaines conditions. En certains cas, la législation vise à permettre, le dimanche, les ventes, les activités commerciales et le travail. Règle générale, la loi provinciale adoptée en vertu de cette formule traite de divers

genres d'amusements et divertissements ou d'activités culturelles qui seraient interdits en vertu des articles 6 ou 4 de la *Loi sur le dimanche*. Plusieurs provinces délèguent aux municipalités le pouvoir de se prévaloir des dispositions de la loi fédérale. Celles-ci peuvent, à cette fin, adopter par règlement un système de délivrance de permis.

On ne peut donc pas évaluer la portée de la *Loi sur le dimanche* en une province, sans examiner de près la législation provinciale correspondante afin de voir jusqu'à quel point cette dernière a assoupli les interdits de la loi fédérale.

On ne peut pas non plus évaluer l'application de la loi, sans examiner les autres moyens dont disposent les provinces pour mitiger cette application. L'un de ces moyens se trouve à l'article 16, qui donne au procureur général de la province le pouvoir discrétionnaire de refuser la permission d'intenter une action ou une poursuite pour une contravention à la loi fédérale, commise dans ladite province.

Dans la mesure où une province n'a pas légiféré pour permettre certaines activités interdites par la loi fédérale, le procureur général, ou son délégué légitimement autorisé, peut arriver à peu près au même but par son refus de permettre des poursuites pour certaines catégories d'infractions. Règle générale, on a considéré cet article comme un moyen à la disposition des provinces afin d'empêcher que la *Loi sur le dimanche* ne devienne un instrument de persécution et de harassement.

Les vingt-quatre exemples de «travaux nécessaires ou œuvres de charité» non assujettis à certaines interdictions, en vertu de l'article 11 de la loi fédérale, constituent une autre façon de mitiger la vigueur des prohibitions fédérales. Ce ne sont toutefois que celles visées par l'article 4 (c'est-à-dire les ventes, le commerce et le travail) qui sont touchées par l'inclusion dans le texte de l'article des mots «sauf les dispositions de la présente loi». Ni l'article 6 (jeux, concours et réunions publics), ni l'article 7 (excursions dont l'objet est le plaisir ou l'amusement) ne comprennent ces mots. Des exemptions de ce genre ne se retrouvent pas non plus dans le cas de prohibitions d'annoncer des activités interdites, de tirer ou de vendre des journaux étrangers. Néanmoins, le champ des activités permises à titre de «travaux nécessaires ou œuvres de charités», est très vaste. On pourrait très bien soutenir que les exemptions s'ap-

pliquent à toutes les prohibitions de la loi fédérale en vertu des premiers mots de l'article 11: «Nonobstant les dispositions des présentes».

De toute façon, les tribunaux peuvent toujours décider qu'une activité autrement interdite, a le caractère d'un «travail nécessaire ou d'une œuvre de charité». La jurisprudence sur le sujet est abondante et la tendance des tribunaux à restreindrre la portée des prohibitions en élargissant les champs des exemptions, a presque autant d'importance, en fonction de mitigation de l'impact des principales prohibitions de la loi, que le privilège des provinces de permettre certaines activités autrement interdites et que le pouvoir discrétionnaire du procureur général d'intenter des poursuites.

Il existe diverses prescriptions fédérales et provinciales, indirectement reliées aux lois relatives à l'observance du dimanche, en vue d'accorder à certaines catégories d'employés un jour de repos par semaine. Il est assez révélateur de trouver pareille prescription à l'article 5 de la *Loi sur le dimanche*. L'article interdit d'exiger d'une personne préposée au transport, aux communications ou à quelque procédé industriel de travailler le dimanche, à moins qu'il ne lui soit accordé, au cours des six jours suivants, «vingt-quatre heures consécutives sans aucun travail». Tel que mentionné au premier chapitre, plusieurs provinces ont adopté des lois concernant le repos hebdomadaire, lesquelles touchent certaines catégories d'employés, et souvent la loi décrète que le jour de repos soit accordé «lorsque c'est possible le dimanche». Le partage des responsabilités en ce domaine entre les gouvernements fédéral et provinciaux semble se fonder généralement sur le partage constitutionnel des pouvoirs en matière des normes de travail. Ces derniers relèvent de la compétence législative des provinces, sauf qu'une province n'a pas le pouvoir de réglementer les normes de travail des fonctionnaires fédéraux ni des employés d'entreprises de compétence fédérale, comme le transport interprovincial et les communications. L'article 5 de la *Loi sur le dimanche* peut comprendre le travail concernant des procédés industriels, dans la mesure où ces procédés seraient des «travaux nécessaires» en vertu de l'article 11, parce que l'article prévoit qu'il est obligatoire d'accorder un jour de repos sur sept à l'employé qui travaille le dimanche.

Il existe un rapport intéressant entre les prohibitions de la loi fédérale et la doctrine de *common law* relative à l'exécution des

contrats illégaux. Si un contrat est passé le dimanche et contrevient, par ce fait, à la prohibition de l'article 4 de la loi fédérale concernant les ventes ou le commerce, il s'agit d'un contrat illégal qu'on ne pourra faire exécuter par les tribunaux. La loi a prévu à ce cas deux exceptions. La première, lorsque la transaction impliquée est considérée comme un «travail nécessaire ou œuvre de charité» en vertu de l'article 11 et la seconde, lorsque la vente ou l'activité commerciale interdite est permise par la province qui s'est prévalu de l'autorisation fédérale. Les tribunaux ont créé aussi une quasi-exception en maintenant la validité de contrats faits le dimanche lorsque des actes accessoires mais très importants, comme la livraison postérieure des marchandises, un paiement partiel, le financement, l'élaboration de détails supplémentaires ou la remise préalable de documents remplis, ont lieu avant ou après le dimanche.

L'Alberta est la seule province dont les lois traitent spécifiquement des contrats faits le dimanche. Le Land Titles Act et le Sales of Goods Act de cette province renferment tous deux une disposition portant que les ventes et achats et les contrats en vue de la vente ou de l'achat de quelque bien meuble ou immeuble le dimanche sont absolument nuls et non avenus. En 1972, la Cour suprême du Canada a examiné l'une de ces dispositions en même temps que l'article 4 de la *Loi sur le dimanche* dans l'affaire *Neider* c. *Carda of Peace River District Limited*. Alors que le juge de première instance de l'Alberta s'était fondé uniquement sur la disposition du Land Titles Act pour annuler certaines cessions de terrain intervenues le dimanche, la Cour suprême s'est fondée exclusivement sur l'article 4 de la *Loi sur le dimanche* pour rejeter la demande d'une compagnie engagée dans le commerce d'immeubles et de prêts, en vue de valider l'achat de certaines terres de culture dont les formules de cession avaient été signées par la vendeuse le dimanche. M. le juge Hall a conclu, au nom de la Cour, que la compagnie en cause exerçait son commerce ordinaire en réalisant une créance garantie et en souffrance et qu'ainsi la convention tombait carrément sous l'application de l'article 4.

Les dispositions fédérales et provinciales qui prévoient des règles particulières concernant les procédures judiciaires le dimanche, s'opposent rarement. Aujourd'hui, la règle générale actuelle est que le dimanche, en *common law*, est un jour non juridique, sauf si la loi contient une disposition particulière à l'effet contraire.

Il n'y a de véritable conflit que si les lois fédérales et provinciales aboutissent à des situations contradictoires. Il semble exister un conflit entre l'article 20 du *Code criminel* qui permet d'émettre ou d'exécuter un mandat ou sommation le dimanche et de rendre une ordonnance admettant à caution et de contracter l'engagement correspondant, et les dispositions pertinentes des diverses lois provinciales relatives à l'organisation judiciaire qui interdisent de signifier ou exécuter le dimanche tout bref, procédure, mandat, ordonnance ou jugement, etc. Toutefois, les tribunaux interpréteraient probablement les lois provinciales comme visant seulement les procédures émises par les tribunaux pour l'administration de la justice. Les tribunaux pourraient résoudre le conflit d'une autre façon en attribuant la primauté à la loi fédérale parce qu'elle participe de la compétence du Parlement en matière de droit et de procédure criminels, ce qui rendrait la loi provinciale inopérante dans la mesure où il y a conflit. Alternativement les tribunaux pourraient bien considérer certaines procédures légales comme des «travaux nécessaires», ce qu'ils ont fait récemment dans l'affaire *R.* c. *Humphreys* où il s'agissait de la signification d'un avis d'appel pour procès *de novo*, avis qu'un policier avait signifié le dimanche.

Toutes les autres lois qui touchent ou concernent le dimanche sont des lois provinciales. Elles comprennent des lois qui traitent de la fermeture des boutiques le dimanche et les jours fériés et qui s'appliquent à toute une province, comme en ont édictées l'Ontario et Terre-Neuve, aussi bien que des lois qui permettent aux municipalités d'établir des règlements ou des systèmes de délivrance de permis afin de réglementer les heures de fermeture de diverses catégories d'établissements commerciaux, comme en ont édictées la Nouvelle-Écosse et les trois provinces des Prairies. Il est rare que les lois provinciales qui autorisent les municipalités à établir des règlements de fermeture ou des systèmes de permis pour les dimanches et jours fériés, renvoient à la *Loi sur le dimanche* en vue de faire concorder leurs dispositions avec cette dernière. Il faut souligner que le Retail Business Holidays Act récemment adopté par l'Ontario fait exception. Celui-ci exempte de ses interdictions la vente de marchandises ou services permis en vertu de la *Loi sur le dimanche* et permet toute vente, achat ou travail autorisés par la loi de l'Ontario mais que l'article 4 de la *Loi sur le dimanche* interdirait (cette

dernière disposition consiste en une mise en application par l'Ontario de l'autorisation de permettre des activités interdites par la loi fédérale, alors qu'autrement la loi provinciale se suffit à elle-même).

Dans la législation de chaque province et territoire, il existe nombre de lois et règlements traitant de la chasse, de la vente des boissons alcooliques, des salles de billard, de la fermeture des édifices publics, des palais de justice et des bureaux, etc., lesquels lois ou règlements touchent le dimanche. Aucun ne renvoie à la *Loi sur le dimanche*.

III. Irrégularités et conflits

Les prohibitions de la *Loi sur le dimanche* semblent à première vue plutôt rigoureuses. La plupart des Canadiens seraient surpris d'apprendre que cette loi fédérale interdit, le dimanche, les ventes, le commerce, le travail, ainsi que les jeux, spectacles ou réunions publics où il est exigé un prix d'admission. Une telle réaction serait évidemment normale puisque si ces prohibitions font partie *de jure* de la législation fédérale, dans les faits la loi fédérale est, en grande partie, sans effet. Cette neutralisation manifeste des prohibitions fédérales est peut-être la plus sérieuse anomalie dans le domaine de la législation sur l'observance du dimanche au Canada. Comment en sommes-nous arrivés à ce point?

En matière de jeux, de spectacles et de réunions publics où il est exigé un prix d'entrée, la neutralisation résulte des lois provinciales adoptées conformément à l'autorisation contenue dans la loi fédérale et du refus des procureurs généraux des provinces de permettre d'intenter des poursuites. La plupart des provinces ont adopté les lois autorisant diverses activités sportives, récréatives et culturelles le dimanche, sous réserve de certaines restrictions comme la période de la journée où elles peuvent être exercées et la façon dont la permission est accordée. En plusieurs cas, ces lois provinciales renferment l'autorisation d'effectuer des ventes et d'employer des gens, le dimanche, dans certaines catégories d'établissements commerciaux, tels les pharmacies, stations-service, petits magasins d'articles nécessaires, buanderies automatiques, pépinières et serres, et cetera. Cette législation, dans l'ensemble, a largement eu pour effet de dépouiller les prohibitions fédérales. Effectivement

les lois permissives provinciales ont englobé la plus grande part de la matière visée par les prohibitions fédérales originaires.

Non pas que cela soit répréhensible. De fait, il s'agit là de l'aboutissement d'un processus autorisé expressément par les mots «sauf les dispositions de toute loi provinciale actuellement en vigueur ou qui le sera à l'avenir» aux articles 4, 6 et 7 de la *Loi sur le dimanche*. Lorsque le gouvernement Laurier présenta cette loi à la Chambre des communes, elle ne renfermait pas cette disposition, mais par la suite des membres éminents de la Chambre, tels que Camille Piché, Henri Bourassa et Robert Borden ont insisté pour qu'elle soit incorporée à la loi. Le ministre de la Justice d'alors, M. Aylesworth, s'y opposa d'abord car disait-il «elle équivaudrait à déléguer, si nous en avions le pouvoir, toute la question en discussion à chacune des différentes législatures provinciales». Le gouvernement modifia plus tard son attitude et accepta l'amendement, en partie parce que Laurier n'avait pas d'objection à ce que les ventes et le commerce le dimanche soient réglementés conformément aux coutumes locales (et ne croyait pas que les provinces autres que Québec tireraient parti de la disposition) et parce que le Sénat considérait qu'il fallait une telle disposition pour s'assurer de l'appui et de la collaboration de la population du Québec. Peu de législateurs à l'époque ont envisagé qu'éventuellement toutes les provinces se prévaudraient de la disposition pour refléter les changements dans les attitudes du public et les valeurs de la société.

Indépendamment de la disposition autorisant les provinces à permettre des activités interdites par la loi fédérale, les prohibitions fédérales ont aussi été neutralisées par le refus des procureurs généraux des provinces, conformément à l'article 16 de la loi, de donner la permission de poursuivre les contrevenants. Il s'agit là d'une mesure inhabituelle. Selon celle-ci, un gouvernement, à un échelon, interdit certaines activités et le principal fonctionnaire de la justice, à un autre échelon, a effectivement un pouvoir discrétionnaire absolu quant à l'application des prohibitions. Il n'existe pratiquement pas de statistiques sur le nombre de cas où un procureur général provincial a refusé d'autoriser des poursuites ni sur la nature de ces cas. Nous savons toutefois, d'après le rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, qu'en cette province on n'intente pas en général des poursuites lorsque sont en cause des pâtisseries juives, des stations estivales ou des petits magasins

d'articles courants comme le lait. A l'assemblée de 1972 des Commissaires à l'uniformisation (un groupe de fonctionnaires représentant les dix gouvernements provinciaux à la Conférence sur l'uniformisation du droit), le procès-verbal démontre que les représentants de l'Ontario et du Québec ont déclaré que, lorsqu'il y avait dénonciation, des poursuites étaient prises, en fonction du genre de magasin impliqué. Le représentant de l'Alberta a indiqué que dans sa province l'usage était le même qu'en Ontario. Toutefois les représentants des territoires du Nord-Ouest et de la Saskatchewan ont dit qu'on n'intentait pas de poursuites en vertu de la loi fédérale dans leur ressort, le représentant de la Saskatchewan ajoutant qu'«il n'y avait pas eu d'action intentée en Saskatchewan depuis de nombreuses années».

Alors que l'article 16 a été inclus dans la *Loi sur le dimanche* originale afin d'empêcher qu'elle puisse servir d'instrument de persécution et de harassement et d'éviter ce que les tribunaux ont, par la suite, appelé des poursuites privées inconsidérées, il semble qu'il a permis que l'application de la loi fédérale varie selon les lignes de conduite des provinces. Il en est résulté une neutralisation plus poussée de l'impact national de la loi. Le texte de l'article permet clairement une application sélective et inégale de la loi.

Un autre facteur qui a contribué à la neutralisation *de facto* de la *Loi sur le dimanche* est l'inconsistance des tribunaux dans l'interprétation des prohibitions, particulièrement lorsque l'inculpé prétend que l'activité attaquée est un «travail nécessaire ou œuvre de charité» en vertu de l'article 11. Les nombreux arrêts ayant trait à la vente de nourriture, de breuvages et de menus articles illustrent le mieux cette question. Les ventes de lait pour consommation domestique, de bananes, de bière non alcoolisée, de nourriture et de breuvages pour consommation sur place, ont été jugées par différents tribunaux comme «des travaux nécessaires ou œuvre de charité» et la vente de ces articles le dimanche est donc exemptée des prohibitions de la *Loi sur le dimanche*. En revanche, les ventes de pommes et de bonbons, d'épicerie, de brosses à dent, de dentifrices, de revues, de disques, de cigarettes et d'autres menus articles courants ont été jugées comme ne bénéficiant pas de l'exemption.

Les arrêts relatifs à la «nourriture, aux breuvages et aux menus articles» ont aussi démontré l'inconsistance de la part des tribunaux lorsqu'il s'agit de décider si la nécessité et l'humanité devaient être appréciées du point de vue du vendeur, de l'acheteur ou des deux,

les lois permissives provinciales ont englobé la plus grande part de la matière visée par les prohibitions fédérales originaires.

Non pas que cela soit répréhensible. De fait, il s'agit là de l'aboutissement d'un processus autorisé expressément par les mots «sauf les dispositions de toute loi provinciale actuellement en vigueur ou qui le sera à l'avenir» aux articles 4, 6 et 7 de la *Loi sur le dimanche*. Lorsque le gouvernement Laurier présenta cette loi à la Chambre des communes, elle ne renfermait pas cette disposition, mais par la suite des membres éminents de la Chambre, tels que Camille Piché, Henri Bourassa et Robert Borden ont insisté pour qu'elle soit incorporée à la loi. Le ministre de la Justice d'alors, M. Aylesworth, s'y opposa d'abord car disait-il «elle équivaudrait à déléguer, si nous en avions le pouvoir, toute la question en discussion à chacune des différentes législatures provinciales». Le gouvernement modifia plus tard son attitude et accepta l'amendement, en partie parce que Laurier n'avait pas d'objection à ce que les ventes et le commerce le dimanche soient réglementés conformément aux coutumes locales (et ne croyait pas que les provinces autres que Québec tireraient parti de la disposition) et parce que le Sénat considérait qu'il fallait une telle disposition pour s'assurer de l'appui et de la collaboration de la population du Québec. Peu de législateurs à l'époque ont envisagé qu'éventuellement toutes les provinces se prévaudraient de la disposition pour refléter les changements dans les attitudes du public et les valeurs de la société.

Indépendamment de la disposition autorisant les provinces à permettre des activités interdites par la loi fédérale, les prohibitions fédérales ont aussi été neutralisées par le refus des procureurs généraux des provinces, conformément à l'article 16 de la loi, de donner la permission de poursuivre les contrevenants. Il s'agit là d'une mesure inhabituelle. Selon celle-ci, un gouvernement, à un échelon, interdit certaines activités et le principal fonctionnaire de la justice, à un autre échelon, a effectivement un pouvoir discrétionnaire absolu quant à l'application des prohibitions. Il n'existe pratiquement pas de statistiques sur le nombre de cas où un procureur général provincial a refusé d'autoriser des poursuites ni sur la nature de ces cas. Nous savons toutefois, d'après le rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, qu'en cette province on n'intente pas en général des poursuites lorsque sont en cause des pâtisseries juives, des stations estivales ou des petits magasins

d'articles courants comme le lait. A l'assemblée de 1972 des Commissaires à l'uniformisation (un groupe de fonctionnaires représentant les dix gouvernements provinciaux à la Conférence sur l'uniformisation du droit), le procès-verbal démontre que les représentants de l'Ontario et du Québec ont déclaré que, lorsqu'il y avait dénonciation, des poursuites étaient prises, en fonction du genre de magasin impliqué. Le représentant de l'Alberta a indiqué que dans sa province l'usage était le même qu'en Ontario. Toutefois les représentants des territoires du Nord-Ouest et de la Saskatchewan ont dit qu'on n'intentait pas de poursuites en vertu de la loi fédérale dans leur ressort, le représentant de la Saskatchewan ajoutant qu'«il n'y avait pas eu d'action intentée en Saskatchewan depuis de nombreuses années».

Alors que l'article 16 a été inclus dans la *Loi sur le dimanche* originale afin d'empêcher qu'elle puisse servir d'instrument de persécution et de harassement et d'éviter ce que les tribunaux ont, par la suite, appelé des poursuites privées inconsidérées, il semble qu'il a permis que l'application de la loi fédérale varie selon les lignes de conduite des provinces. Il en est résulté une neutralisation plus poussée de l'impact national de la loi. Le texte de l'article permet clairement une application sélective et inégale de la loi.

Un autre facteur qui a contribué à la neutralisation *de facto* de la *Loi sur le dimanche* est l'inconsistance des tribunaux dans l'interprétation des prohibitions, particulièrement lorsque l'inculpé prétend que l'activité attaquée est un «travail nécessaire ou œuvre de charité» en vertu de l'article 11. Les nombreux arrêts ayant trait à la vente de nourriture, de breuvages et de menus articles illustrent le mieux cette question. Les ventes de lait pour consommation domestique, de bananes, de bière non alcoolisée, de nourriture et de breuvages pour consommation sur place, ont été jugées par différents tribunaux comme «des travaux nécessaires ou œuvre de charité» et la vente de ces articles le dimanche est donc exemptée des prohibitions de la *Loi sur le dimanche*. En revanche, les ventes de pommes et de bonbons, d'épicerie, de brosses à dent, de dentifrices, de revues, de disques, de cigarettes et d'autres menus articles courants ont été jugées comme ne bénéficiant pas de l'exemption.

Les arrêts relatifs à la «nourriture, aux breuvages et aux menus articles» ont aussi démontré l'inconsistance de la part des tribunaux lorsqu'il s'agit de décider si la nécessité et l'humanité devaient être appréciées du point de vue du vendeur, de l'acheteur ou des deux,

bien que la plus grande partie de la jurisprudence semble considérer comme déterminante la nécessité en relation avec l'acheteur. Plusieurs des vingt-quatre exemples des «travaux nécessaires ou œuvres de charité» de l'article 11 indiqueraient que l'expression est susceptible d'interprétation dans les deux sens. Par exemple, l'alinéa *b*) de l'article 11, prévoyant l'exemption d'un «travail pour le soulagement de la maladie et de la souffrance, y compris la vente de drogues . . . » vise évidemment la nécessité ou l'humanité à l'égard de la personne qui bénéficie du travail fait ou remède vendu. Cependant, l'alinéa *m*) de l'article 11, «le soin du lait, du fromage et du bétail sur pied . . . » envisage probablement la nécessité sous un aspect commercial relié à la personne qui fournit ces soins.

Une étude des arrêts en d'autres domaines d'activités dominicales ne révèle aucune tendance perceptible dans l'interprétation de l'expression «travaux nécessaires ou œuvres de charité». Les tribunaux ont décidé qu'une buanderie automatique, un lave-auto automatique et une station-service tombaient sous la rubrique des «travaux nécessaires ou œuvres de charité». Toutefois une patinoire louée à des équipes membres d'une ligue, un petit magasin de produits alimentaires et de commodités et une station-service ont été jugés comme ne répondant pas aux normes des «travaux nécessaires ou œuvres de charité». Ce n'est qu'à l'égard des procédés de fabrication et de la construction qu'il semble s'être manifesté une tendance des tribunaux à juger l'activité en cause comme tombant sous la portée des exemptions. Le fonctionnement continu d'une usine de pâtes et papiers, l'exploitation d'une scierie, la construction ou la réparation de quais pour prévenir les dommages causés par les glaces, la production continue de chaux comme produit chimique servant à la fabrication de matériel militaire en 1942 et la livraison et la réception de lait des cultivateurs en vue de fabriquer du lait concentré le lendemain, toutes ces activités ont été jugées comme exemptées en vertu de l'article 11, lorsque exercées le dimanche.

Un autre domaine où les arrêts publiés manifestent l'inconsistance des tribunaux est le transport des marchandises par camion le dimanche et les activités connexes. Différents tribunaux ont conclu que les situations suivantes, le dimanche, étaient des «travaux nécessaires ou œuvres de charité»: (1) la circulation de camions-remorques transportant des marchandises non périssables sur une

route reliant deux provinces ou plus; (2) l'exploitation d'un service de remorques transportant des bananes entre Baltimore, Maryland et Toronto; (3) la circulation de gros camions transportant de la viande entre Kitchener et Winnipeg alors que le voyage commençait à Winnipeg, le jeudi soir, qui était le seul moment où l'on pouvait obtenir la viande.

En revanche, les tribunaux ont refusé de considérer les situations suivantes comme des «travaux nécessaires ou œuvres de charité»: (1) un camion partant du New Jersey le samedi, avec une cargaison de marchandises générales; (2) un véhicule commercial transportant des produits non périssables le dimanche en raison des exigences opérationnelles du propriétaire, de la distance entre les points de départ et d'arrivée, des besoins économiques du propriétaire, de son client qui prend livraison des marchandises transportées et du dernier acquéreur de celles-ci.

Heureusement, un peu de lumière a été faite dans la situation confuse créée par l'interprétation des mots «travaux nécessaires et œuvres de charité», appliqués au transport par camion le dimanche, par le juge Laskin (alors juge puîné) de la Cour suprême du Canada qui, en 1974, dans l'arrêt *Motorways (Ontario) Limited* c. *La Reine*, s'est exprimé ainsi:

> La *Loi sur le dimanche* ne définit pas «travail nécessaire et œuvre de charité» et les catégories hétérogènes d'éléments censés inclus aux alinéas *a*) à *x*) de l'art. 11 ne font pas preuve d'une ligne de conduite suivie. Elles vont des services médicaux y compris les remèdes et médicaments s'y rattachant à des services d'urgence spécifiés; elles comprennent des services publics et de communication et des services de transport spécifiés; la livraison du lait et les opérations se rattachant à la fabrication du sucre et du sirop d'érable dans les érablières; le travail des domestiques et des gardiens; certaines opérations de chargement et de déchargement; tout travail inévitable, tard le dimanche, des pêcheurs et des préposés à la préparation de l'édition du lendemain d'un journal. Même si l'alinéa *g*) excepte le transport des voyageurs sans restriction quant aux moyens de transport, il n'existe pas de disposition équivalente concernant le transport des marchandises sauf pour ce qui est compris dans l'alinéa *h*) au sujet des trains et bâtiments en marche et ce que peut permettre l'alinéa *x*). En supposant que le transport de produits périssables (leur «soin» est prévu à l'alinéa *m*)) puisse s'insérer dans l'expression globale «travail nécessaire», il ne s'agit pas de ça en l'espèce [mais de marchandises non périssables].

Le juge Laskin a continué en soulignant que l'alinéa *h*) s'appliquait seulement au transport par chemin de fer et par bateau et non au transport par véhicule automobile, ce dernier ne pouvant être permis, le dimanche, que par la Commission canadienne des transports en vertu de l'alinéa *x*). Ainsi l'accusée Motorways, qui n'avait pas fait de demande à la Commission en vertu de cet alinéa, ne pouvait invoquer l'expression globale «travail nécessaires» figurant à l'article 11, et la déclaration de culpabilité a été maintenue.

Cela nous amène à l'anomalie déjà mentionnée à savoir que la *Loi sur le dimanche* joue un rôle très restreint dans les domaines sujets à la réglementation fédérale. Cette situation résulte, comme nous l'avons souligné, du fait que plusieurs des activités soumises à la réglementation fédérale sont exemptées et lorsqu'elles ne le sont pas, la loi n'est pas appliquée. Dans la mesure où nous avons pu le constater, la seule exception est le transport interprovincial par camion. Les provinces appliquent à ces transporteurs les prohibitions de la *Loi sur le dimanche* à moins qu'ils n'aient obtenu une exemption de la Commission canadienne des transports en vertu de l'alinéa *x*) de l'article 11 de la *Loi sur le dimanche*.

L'alinéa *x*) de l'article 11, dans sa forme actuelle, est entré en vigueur le 19 septembre 1967. Il donne à la Commission canadienne des transports le pouvoir de permettre tout travail «tenant compte des objets de la présente loi et désirant prévenir tous les retards justifiables . . .» que la Commission «juge nécessaire d'autoriser pour le transport des marchandises par toute entreprise de transport». Plus de cinquante entreprises de camionnage, un bon nombre d'entre elles exploitant leur service à l'échelle du pays, ont obtenu des permis de poursuivre leurs opérations le dimanche. Plusieurs intervenants, y compris des gouvernements provinciaux, qui ont comparu devant la Commission, lors de l'audition de ces demandes en vue d'obtenir des permis de transport le dimanche, ont insisté sur les mots «tenant compte des objets de la présente loi» dans le but d'inciter la Commission à limiter la délivrance de permis aux situations comportant réellement des «travaux nécessaires ou œuvres de charité». Ces intervenants ont prétendu que permettre régulièrement le transport de matériel ou de marchandises le dimanche, simplement pour répondre aux besoins économiques et opérationnels de l'entreprise de camionnage, pouvait mettre en cause la sécurité des conducteurs, et de leurs passagers, qui

circulent par plaisir sur les routes, le dimanche, et que les demandes de permis devraient donc être refusées. Jusqu'à présent la Commission s'est opposée à toute tentative des intervenants de soumettre à la Commission, pour examen, des preuves relatives aux «objets de la loi».

Récemment, dans l'arrêt *The Ministry of Transportation and Communications for Ontario and Imperial Roadways Ltd.*, la Cour d'appel fédérale a maintenu la position de la Commission, dont l'Ontario et le Québec avaient interjeté appel de la décision. En cette affaire, les avocats représentant l'Ontario et le Québec prétendent que la Commission a commis une erreur lorsqu'elle a affirmé que le but de la *Loi sur le dimanche* était d'assurer à chacun un jour de congé et aussi lorsqu'elle a refusé d'admettre, parce qu'elle les jugeait impertinentes, des preuves tendant à démontrer que l'octroi des autorisations demandées augmenterait indûment la densité et le danger de la circulation automobile sur certaines routes. M. le juge Pratte, au nom de la Cour, a rejeté les deux prétentions, déclarant que la Commission avait décidé en acceptant le fait que la *Loi sur le dimanche* avait été édictée pour voir à ce «que le plus grand nombre *possible* de Canadiens chôment le dimanche». Il a ajouté que le refus de la Commission d'admettre certaines preuves, était clairement bien fondé. Quant à la prétention de l'avocat du Québec, que la Commission ne pouvait permettre que l'on travaille au transport de marchandises le dimanche qu'à la condition d'être satisfaite que ce transport était un «travail nécessaire», M. le juge Pratte l'a rejetée parce que, selon lui, si une telle interprétation était retenue, l'alinéa *x*) de l'article 11 serait dénué de toute signification, puisque le seul travail que la Commission pourrait autoriser, serait un travail que l'on pourrait déjà accomplir licitement suivant la phrase introductive de l'article 11.

L'arrêt décide donc que la Commission possède en vertu de l'article 11, un pouvoir discrétionnaire absolu de rendre sans effet les prohibitions de la *Loi sur le dimanche* à l'égard du transport des marchandises par toute entreprise de transport. Apparemment, le seul véritable critère dont la Commission se doit de tenir compte est la question de savoir si le travail, qui fait l'objet de la demande de permis, a pour but de «prévenir tous les retards injustifiables». Le refus de la Commission d'admettre des preuves ayant trait à la densité de la circulation et à la nécessité de la sécurité sur les

routes, bien que théoriquement acceptable devant le fait qu'il faut considérer «les objets de la loi», démontre bien que la *Loi sur le dimanche* n'est pas en mesure d'attribuer à la Commission, dans le contexte contemporain, la compétence de réglementation en ce domaine. Le très grand intérêt manifesté pour la sécurité routière et la prévention des accidents, est réel et authentique et cet intérêt ne devrait pas être contrecarré par des dispositions législatives qu'on a édictées il y a longtemps et dont le but était en grande partie différent.

La ville d'Hamilton a porté en appel devant la Cour suprême du Canada, une affaire semblable à celle de *Imperial Roadways*. Est partie à cet appel Motorways (Ontario) Limited, l'entreprise en cause dans la décision de 1974 de la Cour suprême, qui a subséquemment présenté une requête d'exemption à la Commission des transports, suivant en cela la suggestion implicite de M. le juge Laskin. L'autorisation d'appeller a été accordée et la cause devrait être entendue au cours de 1976.

Il existe un autre aspect de la *Loi sur le dimanche* qui tend à neutraliser ses effets dans le contexte actuel. Il s'agit du bas niveau des amendes prescrites pour les contraventions, lesquelles sont demeurées les mêmes depuis l'adoption de la loi en 1906. Pour un individu, l'amende maximale est quarante dollars pour chaque contravention; pour un patron qui permet ou ordonne la violation, le maximum est de cent dollars (plus les frais de poursuite); et pour une corporation, qui permet ou ordonne la violation, le maximum est de deux cent cinquante dollars pour une première contravention et de cinq cents dollars pour chaque récidive. La loi édicte aussi des amendes minimales de un dollar pour l'employé, vingt dollars pour le patron et cinquante dollars pour la première contravention d'une corporation et cent dollars pour chaque récidive de ladite corporation.

Pour les grandes entreprises commerciales qui optent de violer la loi, la menace d'une amende maximale de cinq cents dollars est considérée uniquement comme le coût d'un permis pour enfreindre la loi. Même dans l'hypothèse que le procureur général permet d'intenter des poursuites, et que l'activité n'est pas exemptée à titre de «travail de nécessité ou œuvre de charité» ou par une loi provinciale, conformément aux dispositions de la loi fédérale de telles amendes n'ont pas d'effet de dissuasion.

Les amendes maximales prévues à l'échelon fédéral contrastent avec celles prescrites par les lois de certaines provinces. Le nouveau Retail Business Holidays Act de l'Ontario permet l'imposition d'amendes pouvant s'élever jusqu'à $10,000 pour chaque contravention. La Loi sur le dimanche du Nouveau-Brunswick prévoit qu'un contrevenant est passible d'une amende maximale de cinq cents dollars ou d'une peine d'emprisonnement de six mois au plus, de l'annulation automatique de tout permis accordé par le Ministre pour participer à une activité le dimanche ainsi que de la confiscation de tout ce qui a été saisi en raison de l'infraction qui a donné lieu à la déclaration de culpabilité. Dans l'Île du Prince-Édouard, le Lord's Day Act provincial autorise des amendes maximales de cinq cents dollars ou des peines d'emprisonnement de six mois au plus. Au Québec la Loi des heures d'affaires des établissements commerciaux, édictée en 1969 et qui s'applique à tous les jours fériés sauf le dimanche, prescrit des amendes d'au plus mille dollars pour chaque infraction commise par un propriétaire, locataire ou gérant d'un établissement qui y admet un client contrairement aux dispositions de la loi et de cent dollars pour l'employé qui commet la même infraction.

Il convient peut-être d'ajouter, pour être impartial, qu'il existe aussi des lois provinciales où le maximum des amendes est inférieur aux maxima de la loi fédérale. The Hours of Work Act de Terre-Neuve prévoit des amendes maximales de vingt-cinq dollars pour la première contravention, cinquante dollars pour la deuxième et deux cent cinquante dollars pour chacune des contraventions subséquentes. Au Québec, la Loi de l'observance du dimanche rend passible d'une amende d'au plus quarante dollars pour la première contravention, et d'au plus cent dollars pour chaque récidive lorsqu'il y a accomplissement d'un travail interdit le dimanche. Dans le cas de ventes interdites de marchandises, le dimanche, l'amende maximale pour la première infraction est de vingt dollars et de quarante dollars pour chaque récidive. En ce dernier cas, la moitié des amendes perçues appartient au poursuivant et l'autre moitié à Sa Majesté.

Tandis que le niveau des amendes maximales des diverses lois provinciales semble varier selon qu'il s'agit d'une loi récemment édictée ou modifiée, les amendes maximales de la loi fédérale sont définitivement inadéquates dans le contexte actuel pour dissuader

quiconque de s'adonner aux pratiques interdites par la loi. Les Commissaires à l'uniformisation des provinces ont convenu, en 1971, que si la *Loi sur le dimanche* devait continuer à exister comme loi fédérale (la majorité était en faveur que le Parlement fédéral abandonne ce domaine), les sanctions devraient être accrues à cinq cents dollars d'amende ou six mois d'emprisonnement ou les deux à la fois. Au début de 1975, le Procureur général de l'Ontario recommandait que les peines en vertu de la Loi fédérale soient augmentées de façon substantielle. La Commission de réforme du droit de l'Ontario avait commenté en 1971 les critiques maintes fois entendues sur le bas niveau des amendes maximales de la loi fédérale et déclaré que celles-ci étaient souvent «considérées par les contrevenants comme un simple droit de permis à payer pour exploiter son entreprise ou commerce le dimanche».

Dans notre document de travail sur *l'amende*, publié en octobre 1974, nous envisageons l'amende comme une alternative viable lors de la détermination de la peine à imposer. Nous mentionnons aussi que l'amende est assurément moins draconienne que ne l'est l'emprisonnement et qu'à l'expérience, l'imposition d'amendes ne s'est pas avérée moins efficace que quelque autre type de sentence. Nous favorisons l'amende comme sanction pouvant s'ajouter ou se substituer au dédommagement lorsque le tort causé est préjudiciable à la société plutôt qu'à l'individu. En ce cas, l'amende peut être considérée comme le paiement d'une dette due à la société en général. Nos commentaires se fondent toutefois sur les prémisses que le montant de l'amende suffit à atteindre ces deux objectifs: la dissuasion et le dédommagement. Lorsque le montant maximum de l'amende prescrit par une loi est si peu élevé qu'il n'a aucun effet dissuasif sur les contrevenants possibles, la portée même de la loi est neutralisée. Dans notre document de travail, nous nous opposons à l'uniformité des sanctions pécuniaires et nous proposons un système de «jour-amende» qui tiendrait compte des disparités économiques entre chaque contrevenant. Pareil système ne serait pas efficace à l'égard des contrevenants à la *Loi sur le dimanche*, en raison du bas niveau des amendes maximales prévues.

Indépendamment du bas niveau des amendes maximales permises, il y a eu au cours des dernières années, une tendance de la part des tribunaux à imposer des amendes beaucoup moins élevées

que le maximum et parfois, à imposer l'amende minimale. Le pourquoi de cette situation n'est pas clair. Peut-être est-ce parce que dans la plupart des cas, il s'agit simplement de violations de forme de la loi sans qu'il y ait *mens rea*, ou parce que les juges considèrent qu'il serait injuste d'imposer plus qu'une amende nominale, étant donné le caractère anachronique de la loi en vertu de laquelle la déclaration de culpabilité a été prononcée.

En conclusion, les prohibitions de la *Loi sur le dimanche* n'ont pas d'effet et ont été *de facto* neutralisées de quatre façons, soit par: (1) l'adoption par les provinces d'une législation autorisant des activités interdites par la loi fédérale; (2) le défaut d'intenter des poursuites, soit en raison de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des procureurs généraux des provinces, soit pour d'autres motifs; (3) la classification de certaines activités interdites comme «travaux nécessaires ou œuvres de charité»; et (4) l'absence de tout moyen efficace de dissuasion à cause du bas niveau des amendes maximales permises.

Quels sont les autres irrégularités et conflits dans le domaine de la législation canadienne sur l'observance du dimanche? Pour un, il semble que le rôle constitutionnel des législatures provinciales en ce domaine laisse subsister quelque doute et l'unanimité n'est pas faite sur le sujet. Depuis que le Comité judiciaire du Conseil privé, en 1903, dans l'affaire *Hamilton Street Railway* a déclaré *ultra vires* le Act to Prevent the Profanation of the Lord's Day d'Ontario, parce que «considérée dans son ensemble», la loi participait du «droit criminel» dans le sens large que lui donne le par. 27 de l'article 91 de l'*A.A.N.B.*, les provinces ont hésité à adopter des lois qui tiennent compte du contexte commercial et social en traitant différents aspects du dimanche, en sus des lois décrétées en vertu de l'autorisation fédérale dont nous avons déjà parlé.

Quelques provinces ont adopté la position que, du point de vue constitutionnel, elles devaient se limiter à édicter des lois en vertu de l'autorisation fédérale de permettre certaines activités interdites. C'était là l'opinion du Comité spécial du Nouveau-Brunswick sur la *Loi sur le dimanche*, qui a remis son rapport à l'Assemblée législative en 1967 et recommandé une loi provinciale sur l'observance du dimanche qui devait nécessairement être, dans l'ensemble, permissive. C'était aussi la position implicite du Comité

d'étude sur les heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux du Québec (comité Rameau) qui a soumis son rapport au gouvernement québécois en 1966. Ce comité a toutefois proposé que la législation «permissive» puisse aussi prescrire des règlements qui auraient pour effet de permettre ou d'interdire, en tout ou en partie, diverses activités commerciales dans la mesure où les objectifs de ces règlements ne seraient pas religieux.

La Loi sur le dimanche du Nouveau-Brunswick, édictée en 1967, et la Loi des heures d'affaires des établissements commerciaux du Québec, adoptée en 1969, ont appliqué les recommandations des comités respectifs de chacune des provinces dans la mesure où la compétence provinciale en matière d'observance du dimanche était respectée. La loi du Nouveau-Brunswick établit toute une série d'activités permises ainsi qu'un système de délivrance de permis pour exercer ces activités, le tout administré par une Commission de cinq personnes qui fait des recommandations au Ministre. La législation du Québec élude complètement la question du dimanche en excluant toute mention de celui-ci dans la liste des jours fériés prévus à la loi et pour lesquels des heures strictes de fermeture et d'ouverture sont prescrites.

Tout à l'opposé, la Commission de réforme du droit de l'Ontario a conclu, dans son rapport, que les législatures provinciales possédaient, au point de vue constitutionnel, la compétence pour adopter un programme législatif complet concernant le dimanche et visant les différents champs d'activités provinciales, dans la mesure où les lois seraient rédigées avec précaution de sorte que le but ne soit pas religieux mais laïque ou social. La Commission a de plus conclu que le programme législatif complet concernant l'aspect laïque du dimanche pouvait prendre soit la forme prohibitive, soit la forme permissive, et s'appliquer par l'imposition d'amendes ou autres sanctions. Ce n'est que si un programme législatif, concernant le dimanche, vise des objectifs religieux qu'il serait nécessaire, du point de vue constitutionnel, qu'il soit sous forme permissive comme les lois provinciales édictées en vertu de l'autorisation fédérale.

Le récent Retail Business Holiday Act d'Ontario applique essentiellement les recommandations de la Commission. La loi renferme un système complet d'interdictions s'appliquant à huit jours

fériés désignés et au dimanche, ainsi qu'à tout autre jour déclaré férié par le lieutenant-gouverneur. Il n'est fait aucune mention de religion ou de but religieux dans la loi. Elle évite tout conflit avec la *Loi sur le dimanche* en créant une exception aux interdictions provinciales, en faveur de la vente des marchandises ou services, permise par la loi fédérale. La loi prend acte aussi de la portée de la disposition de la loi fédérale qui autorise la province à permettre certaines activités interdites par cette dernière loi, en prévoyant que les ventes, ou l'emploi de toute personne en relation avec ces ventes, qui seraient interdites par l'article 4 de la loi fédérale, sont licites à moins qu'elles ne soient prohibées par quelque disposition de la nouvelle loi provinciale. Mais, sauf ces mentions, le programme de la nouvelle loi est autonome et il a une portée à la fois prohibitive et permissive.

L'entremêlement du dimanche avec les autres jours fériés à caractère non religieux dans le programme législatif relatif aux interdictions, révèle bien sa nature laïque et s'avère par conséquent un heureux présage pour sa survie constitutionnelle.

Dans les autres provinces, il n'y a pas eu de tentative récente, ou même on ne l'a jamais envisagé, de légiférer, de façon globale, sur l'observance du dimanche. Par exemple, en Colombie britannique, le Sunday Observance Act, adopté originairement en 1863, est toujours en vigueur. La loi prévoit expressément que les Sunday Observance Acts de 1625, 1627 et 1677 ainsi que le Sunday Fairs Act de 1448 font partie de la loi, même s'il n'y a pas eu, que l'on sache, de poursuites en ces derniers temps. Ces anciennes lois se donnent extrêmement de peine pour prévenir la profanation du jour du Seigneur, en interdisant toute une série d'activités professionnelles et récréatives. En vertu du Municipal Act (qui s'applique à toute la province sauf Vancouver) et de la charte de la ville de Vancouver, il est permis d'adopter des règlements municipaux concernant les heures de fermeture ou autorisant certaines activités reliées aux domaines de la récréation, des spectacles et de la culture.

La Nouvelle-Écosse a une loi provinciale globale, édictée en vertu de l'autorisation fédérale, le Lord's Day (Nova Scotia) Act, lequel permet, après 2 heures de l'après-midi, le dimanche, des jeux ou des spectacles, et l'ouverture de stations-service, pharmacies et restaurants ainsi que certaines catégories de magasins, à condition

que ces derniers obtiennent un permis du conseil municipal de la localité où est situé le magasin. Tandis que la délivrance des permis se fait localement en vertu d'un règlement municipal, les catégories de permis sont généralement déterminées par la province et elles s'appliquent à l'ensemble de celle-ci. Toutefois, le Municipal Act de la Nouvelle-Écosse permet à un conseil municipal d'adopter des règlements de fermeture d'établissements «n'importe quel jour —pour la journée entière». De tels règlements dérogent aux articles permissifs du Lord's Day (Nova Scotia) Act par l'application de l'expression «sous réserve de toute autre loi de la législature ou de toute loi, toute ordonnance ou tout règlement adopté en vertu de celle-ci» qui apparaît à chacun des articles permissifs de cette loi. Une loi antérieure intitulée Of Offences Against Religion, remontant à 1868 et apparaissant au moins dans les statuts révisés de 1900, n'a pas été abrogée par le réviseur des statuts, même si on a pu la considérer inconstitutionnelle en raison de la décision non équivoque dans l'affaire *Hamilton Street Railway* jugée par le Conseil Privé en 1903. La loi prévoit des amendes pour la profanation du dimanche en s'adonnant au tir, au jeu, aux sports, en fréquentant des lieux d'amusement et en effectuant un travail servile, ce jour-là. Le fait de laisser des chevaux en liberté ou de les maltraiter dans le voisinage de lieux où se tiennent des réunions religieuses, est également passible d'amende.

La jurisprudence subséquente à l'arrêt *Hamilton Street Railway* n'a pas clairement délimité l'aspect constitutionnel du rôle des provinces relativement au dimanche. Pendant que les tribunaux se montrent consistants quant à l'inconstitutionnalité de la législation provinciale ayant pour but principal de prévenir la profanation du dimanche (*Ouimet* c. *Bazin* en 1912, un appel à la Cour suprême du Canada originant de la province de Québec) ou d'autres fêtes religieuses (l'affaire *Henry Birks*, en 1955, un autre appel à la Cour suprême du Canada originant de la province de Québec), il existe toute une série de précédents où la validité des règlements municipaux de fermeture de certains établissements commerciaux, le dimanche, a été maintenue. Même si la plupart de ces règlements municipaux contenaient des dispositions réglementant les heures d'affaires les jours de la semaine aussi bien que le dimanche, les interdictions ou les prescriptions visant le dimanche étaient, en général, plus sévères que celles visant les autres jours de la semaine. La plus connue de ces décisions a été rendue par la Cour suprême

en 1963 dans l'affaire *Lieberman* c. *La Reine*, où est mise en cause la validité d'un règlement de la ville de St-Jean, Nouveau-Brunswick, règlement qui interdit l'ouverture des salles de billard ou des salles de quilles entre minuit et 6h du matin les jours de la semaine et toute la journée de dimanche. En maintenant la validité du règlement, M. le juge Ritchie, parlant à l'unanimité d'un banc de sept juges, déclarait:

> [TRADUCTION] Je ne crois pas que l'inclusion de dimanche dans les heures de fermeture de ces établissements implique nécessairement que ce règlement ait quelque signification morale ou religieuse.

Dans l'affaire *Ouimet* c. *Bazin* de 1912, M. le juge Duff a fait la distinction suivante entre la législation fédérale sur le dimanche, de portée religieuse, et la législation provinciale, de portée laïque:

> [TRADUCTION] La loi du Québec qui est en cause en ce pourvoi vise à créer des infractions qui, à mon avis, si elles étaient valides seraient des infractions à l'encontre du droit criminel, aux termes du par. 27 de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il me semble que la législation, de fait, considère les actes interdits comme constituant une profanation de l'institution chrétienne du dimanche et les déclare passibles de sanction à ce titre. Nous sommes, à mon avis, obligés de décider, en raison de l'autorité de l'arrêt *The Attorney-General* c. *Hamilton Street Railway Co.*, qu'il s'agit d'une loi traitant de droit criminel.
>
> Il n'est peut-être pas nécessaire de mentionner qu'il ne s'ensuit pas que toute la question de la réglementation de la conduite des gens, le premier jour de la semaine, soit exclusivement réservé au Parlement du Canada. Il n'est aucunement nécessaire, en l'espèce, de donner quelque opinion sur la question et je désire en réserver tous les aspects à savoir jusqu'à quel point les règlements édictés par une législature provinciale et visant la conduite des gens le dimanche, mais n'ayant que pour but certains objets sans aucune relation avec le caractère religieux du jour, constitueraient un empiétement sur la compétence exclusive du Parlement du Canada. Mais on peut souligner que depuis la décision du Comité judiciaire dans l'affaire *Hodge* c. *The Queen* l'on n'a jamais mis en doute que les règlements de fermeture le dimanche, en vigueur dans la plupart des provinces et touchant ce qui est communément appelé le «commerce des boissons», relevaient entièrement de la compétence des provinces. Et naturellement, il est indiscutable que pour rendre efficaces ces dispositions qui relèvent de la compétence de la législature provinciale, celles-ci peuvent exercer tous les pouvoirs qui leur sont conférés par le par. 15 de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Dans l'affaire encore plus récente de *Robertson et Rosetanni* c. *La Reine*, entendue par la Cour suprême du Canada en 1963, celle-ci a examiné si la *Loi sur le dimanche* entrait en conflit avec la clause de «liberté de religion» dans la *Déclaration canadienne des droits*. M. le juge Ritchie, au nom de la majorité, en décidant qu'il n'y avait de conflit, déclarait ceci:

> [TRADUCTION] Bien avant la Confédération, on a adopté, dans ce pays, des lois visant expressément la protection du caractère sacré du sabbat (dimanche). Depuis l'arrêt *The Attorney-General for Ontario* c. *Hamilton Street Railway Co.*, il est entendu que toute législation de ce genre, y compris les peines imposées en cas de violation, fait partie du droit criminel au sens le plus large et relève donc de la compétence du Parlement du Canada en vertu du par. 27 de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il va de soi que la situation est différente quand il s'agit du pouvoir de légiférer dans un but purement laïque, pour réglementer les heures ouvrables, pouvoir qui, sauf en ce qui concerne la réglementation des heures ouvrables des fonctionnaires fédéraux, relève principalement des législatures provinciales.

L'un des motifs mis de l'avant par le juge Ritchie pour conclure que la loi n'entrait pas en conflit avec la *Déclaration canadienne des droits* a été que l'effet de la loi était purement laïque et financier et qu'en certains cas, elle était (traduction) «un inconvénient dans les affaires». Pourtant, il n'a pas hésité à conclure que le *but* de la loi était le maintien du caractère sacré du sabbat (dimanche).

La distinction quelque peu floue entre le but et l'effet en cette affaire, a été critiquée par le professeur Laskin (maintenant juge-en-chef de la Cour suprême), dans la Revue du Barreau canadien, l'année suivante. On trouve aussi dans le traité de droit constitutionnel «*Canadian Constitutional Law*» (3ième éd. 1967), du juge-en-chef, cette déclaration:

> [TRADUCTION] «Il est évident que la *Loi sur le dimanche* ne peut se justifier comme loi fédérale valide si son but est laïque.»

Là où la compétence provinciale ne fait pas de doute, c'est à l'égard des lois provinciales édictées en vertu des dispositions des articles 4, 6 et 7 de la *Loi sur le dimanche*. Cela a été reconnu par

le Comité judiciaire du Conseil Privé en 1925 dans l'arrêt *Lord's Day Alliance of Canada* c. *Attorney-General for Manitoba* dans les termes suivants:

> [TRADUCTION] L'autorisation législative d'accomplir le dimanche des actes ou choses que ceux qui observent strictement le dimanche peuvent considérer comme une violation de ce jour ne relève pas du droit criminel lorsque ces actes ou choses n'étaient pas antérieurement interdites. Il est possible de qualifier assez justement une telle autorisation de matière concernant les «droits civils dans la province» ou de matière «d'une nature purement locale dans la province». En outre, une telle autorisation ne serait pas nécessairement superflue. La frontière entre la profanation du dimanche, qu'il est possible de considérer en *common law* comme une infraction et qui relève donc du droit criminel, et l'observance raisonnable de ce jour est très confuse. Il s'agit d'une question au sujet de laquelle il peut exister une variété infinie d'opinions. L'autorisation législative d'accomplir le dimanche une chose ou un acte particulier peut, en conséquence, être une déclaration utile portant que, dans la province, les actes autorisés sont d'un côté de la frontière et non de l'autre.

La Commission de réforme du droit de l'Ontario a décrit en 1970 les lois provinciales adoptées en vertu de l'autorisation fédérale comme:

> [TRADUCTION] ... une petite île de permissions dans une mer fédérale d'interdictions, lesquelles déterminent les actes de profanation du jour du Seigneur, la mer donnant à l'île son caractère religieux. En soi, une permission provinciale a pour effet de retirer l'activité désignée de la portée de la *Loi sur le dimanche*.

L'affaire *Boardwalk Merchandise Mart Ltd.* c. *The Queen*, en 1972, a été la dernière occasion qu'a eue la Cour suprême du Canada d'examiner plus à fond la possibilité que la *Loi sur le dimanche* empiète sur la compétence provinciale relative aux «droits civils» et aux «matières d'une nature purement locale dans la province». M. le juge Riley de la Cour suprême de l'Alberta avait alors décidé que «le maintien du caractère sacré du dimanche» ne relevait pas de la compétence fédérale en matière de droit criminel et, par conséquent, il avait refusé de déclarer coupable Boardwalk, un complexe de ventes au détail d'Edmonton, parce qu'il avait contrevenu à l'article 4 de la *Loi sur le dimanche* en restant ouvert le dimanche. Il a conclu que la loi ne visait aucun mal particulier et

qu'elle ne pouvait pas par conséquent se qualifier comme participant du «droit criminel» selon le sens donné à celui-ci par les décisions antérieures de la Cour suprême du Canada. De plus le juge Riley accepta la prétention que même si la *Loi sur le dimanche* relevait validement du droit criminel en 1906, elle a été tellement atténuée qu'en 1972 sa véritable portée est le droit du travail et non plus le droit criminel:

> [TRADUCTION] Nous en sommes venus à accepter comme normales beaucoup de choses qu'à une époque, la religion condamnait ... En considérant la *Loi sur le dimanche* dans ces limites, il serait absurde de prétendre que le but de la loi est religieux.

La Cour d'appel de l'Alberta a infirmé le jugement du juge Riley en se fondant sur l'affaire *Hamilton Street Railway*, le juge d'appel McDermid déclarant que seule la Cour suprême pouvait décider le bien-fondé des prétentions de Boardwalk. Malheureusement, le juge-en-chef Fauteux et les juges Abbott et Pigeon ont refusé, sans motifs, l'autorisation d'en appeler à cette Cour.

Même si la Cour suprême ne l'a jamais dit expressément, il semblerait manifeste que toute nouvelle caractérisation de la *Loi sur le dimanche* dans un contexte moderne, de façon à clarifier le rôle des provinces relativement à la législation sur le dimanche, est une tâche que le Parlement du Canada et les législatures provinciales devraient prendre en main directement.

La dernière anomalie ou le dernier conflit ayant trait à la *Loi sur le dimanche* implique le concept de liberté de religion. Même lorsque le projet de loi fut déposé en 1906, quelques députés le dénoncèrent comme une tentative de l'Ontario protestant de forcer la main au Québec catholique. Pendant que cette opposition s'éteignait graduellement, surtout en raison de l'appui des archevêques catholiques du Canada à la loi, une campagne d'opposition plus intense et qui durera plus longtemps, vit le jour. On prétendait que le projet de loi était discriminatoire envers ceux qui, par conviction religieuse, observaient un autre jour que le dimanche, comme le jour du sabbat. Les membres de la communauté juive du Canada et les Adventistes du septième jour, qui avaient comme pratique d'observer le sabbat, le samedi, ont fortement insisté pour introduire dans le projet de loi une clause d'exemption portant que ne

serait pas passible de poursuites pour avoir exercé des activités interdites le dimanche, quelqu'un qui observe le samedi comme jour du sabbat et, de fait, s'abstient de travailler en ce jour.

Après un débat acrimonieux qui vit le gouvernement et la Chambre tous deux divisés, la proposition en faveur d'une telle clause d'exemption fut repoussée à la Chambre par un vote de 79 contre 57. La loi n'a pratiquement subi aucune modification depuis.

Ce n'est pas que l'application de la *Loi sur le dimanche* n'ait pas fait preuve d'une certaine tolérance à l'égard des religions. Le Premier ministre Laurier lui-même, au cours des débats de 1906, a clairement exprimé que le pouvoir discrétionnaire des procureurs généraux en vertu de l'article 16, était incorporé dans la loi pour que celle-ci ne puisse servir d'instrument de persécution et d'harassement. Le Congrès juif du Canada (région du centre) déclarait dans un mémoire, présenté en 1970 à la Commission de réforme du droit de l'Ontario:

> [TRADUTION] Au début des années 50, le procureur général de l'Ontario de l'époque a laissé entendre que les pâtisseries fermées le jour du sabbat juif, ne feraient pas l'objet de poursuites si elles restaient ouvertes le dimanche. Cette entente est demeurée en vigueur dans la région de Toronto durant plus de 15 ans, sans jamais causer de perturbations ni créer de problèmes.

Des pratiques semblables peuvent très bien exister en d'autres provinces.

Les Adventistes du septième jour ont modifié récemment leur position. Au lieu de réclamer une clause d'exemption, ils préconisent l'abrogation complète de la *Loi sur le dimanche* qui, en raison de son but religieux, est discriminatoire envers ses membres et pénalise économiquement ces derniers. Le porte-parole de l'Église a déclaré dans un mémoire à la Commission que les lois fédérales et provinciales pourraient être facilement modifiées pour accorder la protection nécessaire aux employés qui craignent qu'on leur impose la semaine de sept jours de travail.

Quel degré de tolérance religieuse existe de fait dans les lois sur l'observance du dimanche au Canada? L'alinéa *a*) de l'article 11 de la *Loi sur le dimanche* prévoit qu'«un travail nécessaire ou habituel se rapportant au culte divin» est un travail nécessaire ou

œuvre de charité. Cette expression n'est pas davantage explicitée de façon à déterminer que le travail doit se rapporter au culte divin dans une église chrétienne. L'article 9 interdit de tirer du fusil «soit en des lieux tels ou de telle façon que les personnes se livrant au culte religieux en soient troublées», sans autre qualification quant à la sorte de culte religieux. Le mot «dimanche» est défini à l'article 2 en termes neutres, c'est-à-dire «la période de temps qui commence à minuit le samedi soir, et finit à minuit le soir suivant», sans aucune allusion biblique.

Cependant dans l'ensemble, la *Loi sur le dimanche*, à sa lecture, indique clairement que son but est de favoriser le point de vue sévère des chrétiens sur la conduite à suivre, le dimanche. En plus de l'interprétation littérale des trois articles que nous venons de mentionner, il y a peu de chance que le non-chrétien puisse éviter l'ensemble des interdictions fédérales, autrement que par l'exercice par les procureurs généraux ou leurs délégués, de leurs pouvoirs discrétionnaires en vertu de l'article 16.

Les lois provinciales édictées en vertu de l'autorisation fédérale ne fournissent pas nécessairement non plus une complète liberté de religion à l'égard de quelques-unes des interdictions fédérales. Alors que les lois provinciales sont généralement en termes permissifs plutôt que prohibitifs, il est révélateur que quelques-unes suivent la tendance établie consistant à permettre certains événements à caractère culturel, sportif ou récréatif, le dimanche, seulement après 1h30 de l'après-midi, probablement pour ne pas empêcher le public de fréquenter les églises chrétiennes (quoique ce motif soit rarement énoncé dans les lois provinciales). Au Québec, l'article 7 de la Loi de l'observance du dimanche interdit les ventes au détail le dimanche, mais prévoit une exemption pour «les effets provenant des quêtes publiques pour le bénéfice des églises et ceux destinés à des œuvres pieuses (qui) peuvent être vendus, le dimanche, à la porte des églises de campagne». Même s'il n'est pas fait mention d'églises chrétiennes, la conclusion s'impose. La *Loi sur le dimanche* du Nouveau-Brunswick renferme un article qui rend coupable d'une infraction, l'employeur détenteur d'un permis pour ouvrir son établissement le dimanche, qui fait de la discrimination contre un employé qui «ne veut pas travailler le dimanche en raison de ses convictions religieuses».

A l'opposé, le récent Retail Business Holidays Act, 1975 de l'Ontario renferme une disposition intéressante qui accorde plus de liberté à ceux qui n'observent pas le dimanche et optent pour fermer leurs établissements le samedi. La disposition exempte de l'article relatif à la fermeture, le dimanche, tout établissement de vente au détail qui est fermé durant une période de vingt-quatre heures consécutives, au cours de la période de trente-deux heures précédant immédiatement le dimanche, pourvu que l'établissement ne compte pas plus de sept employés et que sa superficie ne dépasse pas 5,000 pieds carrés. Même si le rédacteur a pris bien soin d'éviter tout renvoi à une religion ou croyance, il est évident que les principaux bénéficiaires d'une telle disposition seront les Juifs et les Adventistes du septième jour de l'Ontario, puisque dans chaque cas ils observent le sabbat à compter du coucher du soleil le vendredi soir, jusqu'au coucher du soleil le lendemain. Toutefois, l'exemption n'est pas restreinte aux seuls Juifs et Adventistes, mais elle peut s'appliquer à toute personne qui accepte de se conformer à ses modalités, et, par conséquent, la loi de l'Ontario réussit à éviter le genre de caractérisation religieuse qui pourrait autrement prêter flanc à des attaques constitutionnelles.

Le Québec possède une exemption pour le sabbat, à portée limitée, dans la Loi sur l'observance du dimanche de 1907. La disposition prévoit que «quiconque observe consciencieusement et habituellement le septième jour de la semaine comme jour de sabbat et s'abstient réellement de travail ce jour-là» pourra travailler le dimanche dans la mesure où ce travail «ne dérange pas d'autres personnes dans l'observance du premier jour de la semaine à titre de jour saint» et que «l'endroit où se fait ce travail n'est pas ouvert au commerce ce jour-là». Toutefois cet article a été abrogé lors de la refonte des statuts en 1941.

Les tribunaux canadiens, contrairement aux tribunaux américains, n'ont véritablement pas eu à faire face au problème de concilier la législation sur l'observance du dimanche, avec la notion de liberté de religion, avant l'arrêt *Robertson et Rosetanni* c. *La Reine*, une affaire survenue en 1963 par suite de l'adoption de la *Déclaration canadienne des droits*, en 1960. Robertson et Rosetanni ont été inculpés et déclarés coupables d'avoir exploité leur salle de quilles, le dimanche, dans la ville d'Hamilton. Dans leur pourvoi à la Cour suprême, ils ont prétendu que la *Déclaration canadienne*

des droits, en particulier la disposition reconnaissant et déclarant la «liberté de religion», a pour effet d'abroger l'article 4 de la *Loi sur le dimanche* ou alternativement de la rendre inopérante. Comme mentionné antérieurement, la Cour, par une décision majoritaire de quatre contre un, a rejeté cette prétention pour deux motifs: (1) les libertés mentionnées dans la Déclaration sont celles qui existaient avant l'adoption de celle-ci et l'entière liberté de penser et la possibilité d'affirmer sans contrainte sa croyance religieuse existaient avant la Déclaration, nonobstant la *Loi sur le dimanche*; et (2) l'effet pratique de la *Loi sur le dimanche*, pour ceux à qui leur religion impose l'observance d'un jour de repos autre que le dimanche, est purement laïque et financier du fait qu'ils sont obligés de s'abstenir de travailler le dimanche.

Il aurait été possible de caractériser la loi comme obligeant Robertson et Rosetanni à fermer leur salle de quilles, le dimanche, dans le but d'encourager la conception chrétienne d'une conduite qui s'impose le dimanche. Le juge Cartwright, dans ses motifs dissidents l'a fait. En suggérant que la loi différait selon le degré mais non selon le genre d'une loi qui ordonne une conduite purement religieuse, par exemple d'assister au moins à un service divin dans une église donnée. Il a conclu que l'article 4 de la loi enfreignait «la liberté de religion» déclarée et garantie par la *Déclaration canadienne des droits* et que, par conséquent, il doit être déclaré inopérant. Plus tard, en 1970, dans *Regina* c. *Drybones* il répudia son opinion à savoir qu'une disposition qui enfreint l'une des libertés déclarées à la *Déclaration canadienne des droits*, doit être déclarée inopérante, bien qu'il ne dise rien de son opinion que l'article 4 de la *Loi sur le dimanche* enfreint la «liberté de religion». Le juge Ritchie, dans *Drybones* a maintenu sa position antérieure que l'article 4 n'empiétait pas sur la liberté de religion même s'il a conclu qu'un article de la *Loi sur les Indiens* était inopérant parce qu'il empiétait sur le droit déclaré de «l'égalité devant la loi».

En définitive, il ressort de ces arrêts que le dimanche ne semble pas visé par le droit à la «liberté de religion» tel qu'il est reconnu et déclaré dans la *Déclaration canadienne des droits*.

Cette façon de voir semblerait consistante avec celle de la Cour suprême des États Unis qui dans une série d'arrêts a, en 1961, étudié les lois sur l'observance du dimanche des États de Maryland,

Pennsylvanie et Massachusetts. Ces lois ont été contestées parce qu'elles allaient à l'encontre des garanties du premier amendement contre tout établissement d'une religion et contre toute abolition de son exercice. La Cour rejeta ces attaques, décidant que, même si les lois avaient eu d'abord des origines religieuses, elles n'étaient plus là aujourd'hui, que l'on considère leur but ou leur effet, pour servir d'appui à la religion mais pour établir le dimanche comme jour de repos et de récréation par des mesures laïques. On a aussi décidé que ces lois n'imposaient pas aux Juifs qui observent le sabbat, un fardeau financier inconstitutionnel parce qu'ils choisissent librement de pratiquer leur religion. Le fait de ne pas pouvoir ouvrir, le dimanche, leurs boutiques qu'ils avaient tenu fermées le samedi a été considéré simplement comme un fardeau indirect imposé par l'exercice de leur religion dont les pratiques comme telles n'ont pas été jugées illégales.

Quant aux lois provinciales sur le dimanche qui peuvent toucher la «liberté de religion», comme les lois provinciales permettant certains événements à caractère culturel, récréatif ou social seulement après 1 heure 30 de l'après-midi, ou prévoyant que soient exemptées des règles de fermeture du dimanche les personnes qui gardent leurs établissements ouverts le samedi, les tribunaux canadiens n'ont pas eu l'occasion d'examiner la question, surtout parce que peu de provinces ont une déclaration de droits garantissant la «liberté de religion» de la même façon que la *Déclaration canadienne des droits*.

Toutefois, dans l'arrêt *Walter* c. *Le Procureur général de l'Alberta*, en 1969, la Cour suprême du Canada a examiné si le Communal Property Act d'Alberta était une mesure provinciale inconstitutionnelle parce qu'elle violait la liberté de religion dans le sens qu'elle visait à empêcher l'expansion territoriale des colonies huttérites de l'Alberta, pour lesquelles la propriété foncière était un précepte de base de leur religion. La Cour a rejeté cette prétention au motif que même si la loi limitait la superficie des terrains détenus par les communautés et réglementait l'acquisition des terrains par les nouvelles colonies, elle n'interdisait pas l'existence de pareilles colonies ni la possession de terrains par elles. Il ne s'agissait donc pas d'une loi se rapportant à la religion. Même si «la liberté de religion» (considérée isolément dans son sens constitutionnel) ne relevait pas de la compétence de la législature pro-

vinciale, la Cour a conclu que cela comprenait seulement la liberté de professer sa foi et de la diffuser, et de se livrer au culte religieux, mais ne signifiait pas la liberté de ne pas se conformer à une loi provinciale ayant trait à la possession de biens.

A l'examen des causes *Walter* et *Robertson et Rosetanni*, il semble que la Cour suprême ne veuille pas accorder à la liberté de religion une telle ampleur. Autrement, dès qu'une loi fédérale ou provinciale, réglementant de façon raisonnable un sujet donné, aurait quelque influence sur les pratiques religieuses, on pourrait la faire déclarer invalidée. Ainsi, le concept de la liberté de religion n'est réellement pas un obstacle à la modification des lois, tant à l'échelon fédéral que provincial, pourvu que la loi relève autrement de la compétence de la législature ou du Parlement habilitant. C'est de bon augure pour la validité des lois provinciales dont le but n'est pas religieux.

Différents commentateurs canadiens sur les droits et libertés civils ont mentionné que la liberté de religion serait mieux protégée si seul le Parlement canadien avait le pouvoir d'adopter des lois où des concepts religieux sont en jeu. Cette proposition se fonde sur la prémisse voulant que les législatures provinciales font moins de cas des libertés civiles que le Parlement du Canada et qu'il est beaucoup plus difficile, en raison de la complexité ainsi que de la diversité du système et de l'appareil législatif, de franchir toutes les étapes conduisant à l'adoption de la loi fédérale. Ainsi, argumente-t-on, voilà un motif valable d'ordre pratique afin qu'il soit considéré que tout pouvoir législatif en matière de religion relève du fédéral, même si ce n'était qu'en raison du fait que les lois fédérales sont plus difficiles à faire adopter ou parce qu'elles ont, au moins, par la suite un impact plus modéré.

D'autres, toutefois, ne sont pas d'accord avec cette théorie et attirent l'attention sur les nombreuses mesures positives en faveur de la protection des libertés civiles, adoptées au cours des dernières années, comme par exemple les commissions des droits de l'homme, les protecteurs des citoyens (ombudsmen) et les déclarations des droits. Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'aborder cette question car nous sommes convaincus que des interdictions qui de façon évidente viseraient à restreindre la liberté religieuse—par opposition à un système de réglementation des activités commerciales et autres qui peut d'une façon ou d'une autre avoir une

incidence sur les activités religieuses—seraient considérées comme relevant du droit criminel et donc de la compétence du Parlement fédéral.

En résumé, les irrégularités ou conflits reliés à la *Loi sur le dimanche* peuvent se ramener à quatre rubriques:

1. Les prohibitions de divers genres d'activités, le dimanche, ont été en grande partie neutralisées par l'adoption par les provinces d'une législation autorisant des activités interdites par la loi fédérale, par le défaut d'intenter des poursuites, soit en raison de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des procureurs généraux des provinces, soit pour d'autres motifs, par les exemptions accordées à titre de «travaux nécessaires ou œuvres de charité» et en raison de l'absence de tout moyen efficace de discussion en face du bas niveau des amendes maximales prévues à la loi ou imposées par les juges.

2. Il existe une certaine imprécision dans la loi quant à savoir si le transport par camion le dimanche doit être permis comme un «travail nécessaire ou œuvre de charité» et relativement aux normes que doit utiliser la Commission canadienne des transports dans l'octroi de permis en vertu de l'alinéa *x*) de l'article 11, et particulièrement si la densité de la circulation et la sécurité dans une province devraient être prises en considération par la Commission.

3. Le problème constitutionnel concernant l'exercice de la compétence des législatures provinciales dans le domaine de l'observance du dimanche, n'est pas tout à fait résolu.

4. On n'a pas concilier de façon satisfaisante les concepts de liberté de religion et de tolérance religieuse avec la législation actuelle sur l'observance du dimanche, mais pareils concepts n'apparaissent pas comme des obstacles constitutionnels à procéder à des modifications législatives soit à l'échelon fédéral, soit à l'échelon provincial.

IV. Modifications préconisées

Comment remédier à ces irrégularités et anachronismes? Selon nous, seul un transfert d'envergure, du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, de la responsabilité de la législation sur le dimanche et de son application, pourrait donner satisfaction. **En termes précis cela signifie l'abrogation de la *Loi sur le dimanche* et l'adoption de mesures laïques indépendantes par les provinces et territoires qui veulent rendre obligatoire l'observance du dimanche et autres jours fériés.**

Notre proposition se fonde sur plusieurs motifs. D'abord, nous sommes convaincus que dans le contexte actuel, le droit pénal ne constitue plus un cadre approprié pour la législation sur l'observance du dimanche. Dans notre document de travail sur le droit pénal, *La notion de blâme*, nous avons tenté de faire une distinction entre les «crimes» et les «infractions». Nous avons cité une autorité du XIX[e] siècle en matière de droit pénal, M. le juge Stephen, à qui nous devons en grande partie notre *Code criminel*, qui a défini un crime au sens populaire comme «un acte qui est à la fois interdit par la loi et qui répugne au sens moral de la société». Nous avons souligné que les «crimes» violent des règles fondamentales, visent des maux d'une portée plus générale et comportent un préjudice beaucoup plus manifeste que les «infractions».

Dans notre document de travail sur *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence*, nous avons suggéré qu'étant donné que le droit pénal ne constitue que l'un des moyens dont dispose la société pour tenter de promouvoir et de protéger certaines valeurs concernant la vie, les mœurs et la propriété, il s'avère important de s'en servir avec modération si on veut

éviter une aliénation ou un conflit social inutile. Nous avons mentionné que lorsque le conflit touche à des domaines mettant en jeu des valeurs changeantes ou incertaines, ou que l'atteinte à la valeur ainsi protégée est minime, il se peut qu'on ne veuille pas recourir aux rigueurs du procès pénal, de la condamnation et de la peine.

Dans un contexte moderne, la *Loi sur le dimanche* ne crée certainement pas le type de «crimes» envisagés par M. le juge Stephen. Elle ne renferme certes pas des règles fondamentales de portée générale mais plutôt des règles simplement utiles qui se traduisent par des règlements protégeant de l'exercice de certaines activités commerciales, un jour particulier de la semaine. Peu de gens aujourd'hui qualifieraient quelqu'un qui viole la *Loi sur le dimanche* de «criminel», dans le sens où ce mot est communément employé.

Nos tribunaux canadiens n'ont pas très bien précisé les limites du «droit criminel», sujet que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a attribué au Parlement du Canada, mais il est manifeste qu'il a une portée étendue. Le Comité judiciaire du Conseil Privé a maintenu en 1931 la validité de la loi fédérale sur les coalitions comme relevant du «droit criminel» en son sens le plus large, et déclaré qu'il y aurait peu d'avantages à vouloir classer les crimes dans une catégorie d'actes lorsque par leur nature même ils appartiennent au domaine du droit pénal. Toutefois, lorsque l'affaire était devant la Cour suprême du Canada, avant qu'elle soit portée en appel au Conseil Privé, M. le juge Duff a indiqué quelques-uns des principaux objets du droit criminel, lesquels, disait-il, ne visent pas d'abord des droits, leur création, leurs conditions d'exercice ou leur extinction, mais mettent en cause des maux ou des menaces d'ordre physique ou moral, que la loi tend à prévenir ou à supprimer en contrôlant le comportement humain.

M. le juge Rand a donné d'autres principes directeurs dans le *Renvoi sur la margarine*, en 1949, en déclarant que la paix publique, l'ordre, la sécurité, la santé et la moralité étaient les buts ordinairement, mais non exclusivement, visés par le droit pénal. Il s'est expliqué comme suit:

> [TRADUCTION] Un crime est un acte que la loi défend en y attachant des sanctions pénales appropriées; mais comme les interdictions ne sont pas promulguées en vase clos, nous pouvons à bon droit rechercher quel mal ou effet préjudiciable ou indésirable est

visé par la loi. Cet effet peut viser des intérêts sociaux, économiques ou politiques; et la législature a eu en vue la suppression du mal ou la sauvegarde des intérêts menacés.

Il nous semble que les objectifs que l'on veut atteindre par l'application de la *Loi sur le dimanche* dans les conditions modernes actuelles ne tombent pas sous la définition que nous avons donnée des «véritables crimes» dans nos documents de travail ni sous la portée originelle du «droit criminel» décrite par ces deux savants juges de la Cour suprême du Canada.

Ceci nous amène au deuxième motif de notre proposition, à savoir que les lois modernes qui réglementent les dimanches sont d'abord des lois de nature laïque. Si son aspect criminel était l'une des principales caractéristiques de la *Loi sur le dimanche*, lors de son adoption en 1906, il n'y a pas de doute qu'aujourd'hui, en pratique, la nature et les effets de son application et de son exécution sont tout à fait laïques. Les tribunaux ont tenu compte de cette évolution. M. le juge Ritchie, parlant pour lui-même et trois de ses collègues de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Robertson et Rosetanni* c. *The Queen*, en 1963, a décrit l'effet pratique de la *Loi sur le dimanche* comme «purement laïque et financier», effet qui peut causer à ceux qui n'observent pas le dimanche «un inconvénient dans les affaires». Cela ne veut pas dire que la loi ne peut plus se justifier sur la compétence en matière de droit criminel. Dans la même affaire M. le juge Ritchie a réaffirmé des décisions antérieures des tribunaux canadiens du Conseil Privé, soit «que le but de la loi était la protection du caractère sacré du dimanche». Mais, selon des décisions comme celle dans l'affaire *Lieberman*, cela signifie que les lois provinciales qui réglementent les activités commerciales, récréatives et autres, le dimanche, ne pourront pas sans motif sérieux, être considérées comme des lois à caractère religieux et déclarées en conséquence invalides comme participant du droit pénal. Il est assez révélateur que la Cour suprême des États-Unis, dans une série d'arrêts de 1961, a expressément reconnu que le but religieux n'existait plus dans les lois des États concernant l'observance du dimanche et qu'elle a déclaré que même si les lois ont d'abord eu des origines religieuses, leurs buts et objets dans les temps modernes n'étaient pas de venir en aide à la religion, mais de déterminer le dimanche comme jour de repos et de récréation, soit une mesure purement laïque.

Notre troisième motif est que le texte de la loi doit énoncer clairement son intention et que celle-ci doit s'appliquer uniformément. Comme nous l'avons dit, la *Loi sur le dimanche* traite aujourd'hui essentiellement de questions surtout locales, mais pour en arriver là il a fallu manipuler la loi de sorte qu'elle semble ne pas exprimer ce qu'elle accomplit effectivement. Dans le document de travail sur *La notion de blâme*, nous mentionnons que lorsque la loi dit une chose alors que la pratique affirme le contraire cela mène à la confusion, pour ne pas dire à l'hypocrisie. Nous avons dit qu'il était malheureux qu'il existe un fossé entre le texte de la loi et la pratique et que la loi devrait faire ce qu'elle dit et dire ce qu'elle fait afin que le mythe et la réalité ne prennent pas des chemins trop séparés. S'il y a un manque de respect envers une loi ou ses normes d'application, cela peut causer alors un préjudice aux institutions gouvernementales que le public jugera avec cynisme si ladite loi n'est pas modifiée. Toutes les provinces canadiennes et les territoires se sont prévalus, à divers degrés, des dispositions de la loi fédérale les autorisant à permettre certaines activités interdites de même que du pouvoir discrétionnaire de leur procureur général. Ce sont là des faits que l'on ne peut ignorer lorsqu'on procède à une évaluation globale de la loi. La Commission de réforme du droit de l'Ontario a fortement critiqué le pouvoir discrétionnaire accordé aux procureurs généraux des provinces par l'article 16, disant que cet article permettait à ces derniers de vicier unilatéralement l'effet de la loi dans leur province respective et d'introduire ainsi un système d'application sélective de la loi et de discrimination injuste. Nous sommes d'accord avec la Commission de l'Ontario. Si la loi est si controversée et incertaine qu'elle requière une exécution sélective, elle est alors mûre pour son abrogation.

Le quatrième motif sur lequel se fonde notre proposition est notre scepticisme quant à savoir si la vertu et la morale puissent de fait être imposées par contrainte légale. Il existe aussi un danger lorsque l'État tente de contrôler la moralité par des lois, qu'elle puisse priver des individus de plusieurs des libertés fondamentales sur lesquelles on veille jalousement dans une démocratie parlementaire et qui sont nécessaires à la vie spirituelle.

Le cinquième motif de notre proposition est que les provinces ont déjà exprimé quelque intérêt en assumant des responsabilités

importantes en matière d'observance du dimanche. En 1971, une majorité des Commissaires à l'uniformisation ont accepté la proposition que le Parlement libère le champ occupé par la *Loi sur le dimanche* et laisse les provinces légiférer sur cette question. Les Commissaires ont de nouveau discuté de cette proposition en 1972.

Depuis 1963, Terre-Neuve a une loi, à l'échelle de la province, concernant la fermeture des boutiques et le travail les jours de congé et les dimanches. Les boutiques dont l'activité principale consiste en la vente de marchandises comprises dans une ou plusieurs des vingt-cinq catégories de la liste, sont exemptées dans la mesure où elles ne vendent pas les jours désignés, d'autres articles que ceux mentionnés sur cette liste.

En 1969, la province de Québec, à la suite de la recommandation des trois membres du comité présidé par J. L. Rameau, a décrété la Loi des heures d'affaires des établissements commerciaux. Cette loi établit avec soin des heures uniformes pour les établissements commerciaux à travers la province, pour chaque jour de la semaine et les jours fériés, mais elle évite de réglementer les heures du dimanche. Néanmoins, la loi établit un programme moderne et global, à caractère laïque, qui pourrait facilement s'appliquer aux dimanches par simple proclamation du lieutenant-gouverneur en conseil si la *Loi sur le dimanche* était abrogée.

La province d'Ontario a récemment adopté le Retail Business Holidays Act, 1975 qui désigne certains jours fériés au cours desquels les établissements commerciaux doivent être fermés. Le dimanche est inclus dans la définition des «jours fériés» et tout ce qui est permis par la *Loi sur le dimanche* et part le The Lord's Day (Ontario) Act est exempté de l'interdiction provinciale relative à la fermeture.

En bref, dans les provinces où habitent les deux tiers des Canadiens, il y a déjà en place des rouages législatifs modernes afin de réglementer et de restreindre les ventes le dimanche.

Presque toutes les provinces ont maintenant des lois restreignant, le dimanche, la chasse, la vente des boissons alcooliques et la fermeture des salles de billard et imposant aux patrons l'obligation de donner aux employés un jour de repos sur sept; et tous les territoires et provinces, sauf Terre-Neuve, se sont prévalus à divers degrés de la formule fédérale pour permettre certaines activités

interdites dans la *Loi sur le dimanche* et ayant trait à des activités sportives, récréatives ou culturelles. Partout, sauf au Nouveau-Brunswick, la formule est mise en vigueur au moyen de règlements municipaux autorisant certaines activités comprises dans celles que les provinces peuvent elles-mêmes permettre. Au Nouveau-Brunswick, la loi s'applique à l'étendue de la province et les activités permises le dimanche visent à la fois les établissements commerciaux fournissant certaines marchandises ou services et certaines activités sportives, récréatives et culturelles. Les lois municipales habilitantes de la plupart des provinces confèrent le pouvoir de réglementer la fermeture des magasins, règlements qui pourraient s'appliquer, en tout ou en partie, aux heures du dimanche aussi bien qu'aux autres jours de la semaine.

Il n'y a donc pas, à quelques exceptions près, d'endroit au Canada où il n'existe pas quelque cadre législatif et administratif qu'on pourrait utiliser immédiatement pour restreindre ou réglementer les ventes ou autres activités commerciales le dimanche, si la *Loi sur le dimanche* était abrogée.

Ceci nous amène à une deuxième proposition aussi importante. **Avant d'abroger complètement la *Loi sur le dimanche*, le gouvernement du Canada doit en aviser les provinces et les territoires suffisamment à l'avance pour leur permettre d'examiner, de modifier ou d'adopter leurs propres mesures en vue de réglementer globalement l'observance du dimanche et autres jours fériés.**

D'après les mémoires que nous avons reçus et les études faites par d'autres organismes, il apparaît que dans toutes les parties du Canada on est généralement en faveur de réglementer de quelque manière l'ensemble des mesures restrictives visant les activités commerciales le dimanche. Le gouvernement et le Parlement du Canada ont l'obligation de prendre des dispositions pour que la transition de la loi fédérale aux lois provinciales se fasse dans l'ordre afin d'éviter de créer un vide législatif non voulu, sauf dans ces provinces ou territoires où une législation sur le dimanche ne serait pas considérée nécessaire.

Cette transition ordonnée ne peut pas se faire du jour au lendemain. Il peut s'avérer nécessaire que l'abrogation de la législation fédérale devienne en vigueur dans les différentes provinces à des dates à être fixées par proclamation. Ceci donnerait aux provinces

et aux territoires le temps nécessaire pour mettre sur pied leur propre législation. Il n'y a pas de doute que cela demanderait d'autres pourparlers entre les Commissaires à l'uniformisation du droit d'une part et entre les procureurs généraux des provinces et le ministre fédéral de la Justice d'autre part. La plus grande partie de la législation provinciale dont on a déjà parlé devrait probablement être examinée.

Il est également important **de ne pas tarder à entreprendre cette transition ordonnée de la loi fédérale aux lois provinciales.** Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'est jamais bon de tolérer une divergence trop flagrante entre l'esprit de la loi et son application. Avec la *Loi sur le dimanche* actuelle, cette divergence continue à prendre de l'ampleur. Le texte est démodé (par ex. «le louage des chevaux et voitures»), comme le sont les concepts (par ex. l'art. 10 interdisant la vente ou la distribution de journaux étrangers le dimanche), ce qui rend la loi anachronique. Ajoutons à cela le manque de consistance dans l'application de la loi et la question revêt une certaine urgence.

Quels sont les arguments fondamentaux qui seraient favorables à ce que les provinces assument leurs responsabilités en ce domaine? Comment celles-ci peuvent-elles mieux réglementer le dimanche?

La compétence des provinces en matière de normes de travail et de réglementation du commerce est déjà reconnue, sauf dans certaines entreprises régies par le gouvernement fédéral comme les lignes aériennes, les chemins de fer et les bureaux de poste. C'est en vertu de la compétence en ces deux domaines que les provinces ont légiféré sur le repos hebdomadaire et qu'ils ont autorisé les municipalités à adopter des règlements de fermeture pour les boutiques et magasins. Une fois que les lois ont perdu leur caractère religieux, il est alors évident que les autres fondements sur lesquels s'appuie la législation sur l'observance du dimanche, sont à la fois du point de vue légal et aux fins administratives, dans les limites de la compétence provinciale. En bref, les provinces participent déjà à ces domaines et elles possèdent les rouages administratifs et les mécanismes d'exécution pour accomplir la tâche exigée. L'abrogation de la *Loi sur le dimanche* ne causera pas d'éclatement majeur ou de changement dramatique dans l'observance du dimanche.

Mais ce qui est plus important, le genre de lois sur le dimanche que désirent les Canadiens peuvent n'être pas les mêmes dans les

différentes parties du pays. Il existera nécessairement des variations locales reflétant les divergences dans les activités commerciales et culturelles, dans les coutumes existantes et dans les mœurs. Un des grands avantages du système fédéral est de permettre la décentralisation du processus législatif dans des endroits désignés comme faisant partie du ressort d'un des composants de la fédération. Au Canada, c'est évidemment l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui détermine ce qui relève de la compétence provinciale, mais l'interprétation judiciaire de cet article a varié de temps à autre. Il semble maintenant assez clair que la compétence provinciale embrasserait la réglementation des activités du dimanche qui sont laïques par nature, dans la mesure où cette réglementation n'entre pas en conflit avec la législation fédérale valide ayant trait au droit criminel ou avec d'autres lois fédérales.

Au cours des récentes années, certaines tendances ont vu jour et ont évolué dans le domaine des relations intergouvernementales entre Ottawa et les provinces, particulièrement à l'égard des pourparlers sur la réforme constitutionnelle. De ces pourparlers et tendances, il semblerait qu'il s'est formé un consensus qu'une importante décentralisation des pouvoirs gouvernementaux dans les domaines touchant la culture et les questions sociales, est souhaitable, alors qu'on doit favoriser en même temps une plus grande centralisation des pouvoirs dans les domaines ayant d'importantes conséquences économiques au niveau national. Ce point de vue a effectivement été soumis par le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution, dans son rapport final déposé en 1972, voulant qu'une nouvelle constitution canadienne se fonde sur des considérations d'ordre pratique. Le Comité spécial a mentionné la législation sur l'observance du dimanche comme un exemple où chaque province devrait pouvoir réglementer le comportement de ses citoyens, comme partie d'une recommandation générale visant un contrôle plus poussé sur la qualité et le mode de vie. Nous souscrivons à cette opinion. Non seulement cela permettrait-il une plus grande flexibilité à travers le Canada aux règles de fond sur l'observance du dimanche, mais chaque province pourrait conduire ses propres expériences dans les limites de son territoire et elle pourrait procéder à une décentralisation plus poussée en déléguant, si elle le désire, ses pouvoirs aux municipalités.

La Convention de 1921 de l'Organisation internationale du travail concernant le repos hebdomadaire dans des entreprises industrielles a reconnu la possibilité de décentraliser les lois relatives au repos hebdomadaire lorsqu'elle a prévu au par. 3 de l'article 2 que le jour de repos «autant que possible, coïncidera avec les jours consacrés par la tradition ou les usages du pays ou de la *région*». En vertu de cette convention, il serait possible (mais non probable) de fixer un jour de repos autre que la journée du dimanche. De fait, une seule des nombreuses nations signataires à la Convention de 1921, soit l'État d'Israël, a désigné un jour autre que le dimanche, bien qu'il soit évident que dans des pays fédéraux comme les États-Unis, l'Australie et l'Allemagne, les règles de fond concernant la réglementation du dimanche sont déterminées à l'échelon local plutôt qu'à l'échelon national.

Les provinces sont mieux placées pour déterminer les besoins sociaux et commerciaux et locaux et particulièrement la nécessité d'adopter, s'il y a lieu, une mesure législative pour établir un jour de repos hebdomadaire uniforme. Il est évident que les décisions relatives à la fermeture des boutiques ou aux restrictions sur les facilités sportives, culturelles ou récréatives varieront d'une région à l'autre. Il en va de même pour les moyens de réglementation: par exemple, on pourrait avoir d'une part un système de délivrance de permis, et d'autre part des interdictions constituant des infractions; d'un côté des règlements municipaux, et de l'autre une réglementation à l'étendue de la province; à un endroit, une sanction consistant en la suspension ou la révocation du permis, et en un autre des amendes maximales ou minimales, et on pourrait continuer ainsi.

Il est intéressant de constater par exemple les différences entre le Québec et l'Ontario dans la portée et la procédure de leur législation respective concernant la fermeture des établissements commerciaux. Au Québec, on prévoit une exemption pour des établissements situés dans des endroits déclarés touristiques par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil, alors qu'en Ontario toute municipalité locale peut par règlement déterminer ce qui constitue une exemption touristique pour toute catégorie d'établissements de vente au détail. Dans le premier cas, il s'agit d'une exemption accordée par le gouvernement provincial tandis que dans le second il s'agit d'une exemption accordée par une municipalité en vertu

d'un pouvoir délégué. Aussi, l'amende maximale pour une contravention dans le Québec est $1,000 tandis qu'en Ontario elle est de $10,000. La loi du Québec prévoit un certain nombre d'exemptions basées sur une désignation restrictive du commerce ou du produit ou sur le nombre maximal d'employés, soit trois, tandis que la loi de l'Ontario exige la désignation d'un commerce ou d'un produit, un maximum de trois employés et une aire de plancher dont la superficie ne dépasse pas 2,400 pieds carrés.

On s'attend à ce que la législation dans les autres provinces reflète les habitudes différentes des consommateurs dans leur façon de faire des emplettes, ainsi que les tendances de la vente au détail existant dans la localité, ce qui appuie encore le bien-fondé d'une réglementation locale plutôt que nationale.

Un sixième motif pour appuyer la proposition de l'abrogation de la *Loi sur le dimanche* est que dans les domaines soumis à la réglementation fédérale, à l'exception du camionnage le dimanche, cette loi est devenue lettre morte. Cela est dû en partie au fait que certains aspects de la loi ont été supplantés par une législation plus moderne comme par exemple le *Code du travail du Canada*. Cela est aussi dû en partie au fait que la loi ne pouvait plus s'adapter aux conditions modernes et qu'on ne la faisait plus respecter.

Nous avons parlé dans les chapitres précédents de certaines irrégularités et conflits portant sur la réglementation du camionnage le dimanche. Des mémoires sur ce sujet nous ont été soumis par la Canadian Automobile Association, le Congrès du travail du Canada et l'Alliance du jour du Seigneur. Ces trois groupes se sont dit d'avis que la Commission canadienne du transport, en vertu de l'alinéa *x*) de l'article 11 de la *Loi sur le dimanche*, devrait accorder moins d'exemption en considérant les entreprises de transport comme étant des travaux nécessaires et œuvres de charité afin d'abord de causer moins d'entraves à ceux qui circulent sur les routes, le dimanche, par agrément. La Commission de réforme du droit de l'Ontario a souligné que:

> [TRADUCTION] Le camionnage le dimanche serait l'élément le plus destructeur de l'environnement propice aux loisirs du dimanche, que nous voulons préserver. Il touche particulièrement les gens qui circulent par agrément le dimanche sur les grandes routes de la province ou sur les routes conduisant aux endroits de récréation. Il contribuerait aussi de façon importante à la pollution par le bruit dans les régions résidentielles ou récréatives ou près de celles-ci.

Nous comprenons certes la préoccupation de ces gens, mais nous ne sommes pas prêts à souscrire à la proposition de la Commission que le camionnage le dimanche, y inclus (par délégation administrative du pouvoir fédéral) le camionnage interprovincial, devrait être régi complètement par les commissions provinciales de transport.

Le fédéral a ici un intérêt manifeste qui ne disparaîtrait pas avec l'abrogation de la *Loi sur le dimanche*. Le transport interprovincial et international par camion relève clairement de la compétence fédérale. Seul le transport par camion intraprovincial relève de la compétence des provinces. Même s'il existe une relation évidente entre le genre de réglementation sur le dimanche dont nous avons parlé et la réglementation et l'interdiction du camionnage le dimanche, nous sommes d'avis que cet aspect de la réglementation du dimanche devrait être incorporé à la législation sur le transport par véhicule à moteur et non pas à la législation sur l'observance du dimanche.

On peut très bien vouloir appliquer des conditions spéciales, le dimanche, aux entreprises de camionnage, en raison du fait que le dimanche est reconnu comme un jour où la circulation à des fins récréatives, est beaucoup plus dense. Toutefois, on ne devrait pas prescrire les conditions particulières du dimanche, en vertu de la *Loi sur le dimanche*, mais on devrait recourir à des modifications aux lois fédérales sur le transport. Ce pouvoir pourrait encore être accordé à la Commission canadienne des transports comme actuellement, mais la Commission devrait, en rendant sa décision, voir à tenir compte de la densité de la circulation et de la sécurité, aussi bien que des retards injustifiables. Ceci pourrait s'effectuer en prévoyant dans la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* qu'aucun détenteur de permis en vertu de cette loi ne pourra exploiter son entreprise, le dimanche, sans la permission de la Commission canadienne des transports et que celle-ci pourrait en exerçant son pouvoir discrétionnaire prendre en considération non seulement la question des retards injustifiables mais aussi l'influence que le camionnage du dimanche pourrait avoir sur la densité de la circulation et la sécurité.

On peut toutefois se demander pourquoi nous ne souscrivons pas à la propostion de la Commission de réforme du droit de l'On-

tario pour que ce rôle soit délégué aux provinces. Après tout, le Parlement fédéral a délégué aux commissions provinciales de transport le pouvoir de réglementer le transport interprovincial par camion en délivrant des permis et en déterminant les tarifs. Nous ne voulons pas examiner la sagesse ou non de cette politique. Il s'agit là d'une politique en matière de transport que nous n'avons pas étudiée. Mais quelle que soit la façon dont on justifie cette ligne de conduite, il existe des motifs de croire qu'elle ne devrait pas s'appliquer aux interdictions à l'encontre du camionnage le dimanche. Par exemple, devrait-on soumettre une entreprise commerciale qui part pour un voyage à travers le Canada de Vancouver, disons le jeudi, aux caprices de différentes lois provinciales sur le dimanche, appliquées par des organismes différents? Nous sommes d'autant plus hésitants à proposer une délégation à des organismes provinciaux alors qu'on procède à un nouvel examen en profondeur de la politique fédérale en matière de transport. Par conséquent, il y a des avantages à recommander le maintien d'arrangements similaires à ceux qui existent actuellement de façon à ce qu'on puisse les évaluer à la lumière de la politique générale sur le transport qu'on est en train d'élaborer. Notre proposition est donc soumise à titre de mesure intérimaire, afin d'éviter la lacune que créerait l'abrogation de la *Loi sur le dimanche*. En élaborant une politique globale sur le transport, plusieurs autres facteurs devront être pris en considération. Ainsi, il ne serait peut-être pas mauvais de s'arrêter pour se demander si la Commission devrait avoir le pouvoir de considérer l'influence que peuvent avoir sur les collectivités les différents moyens de transport, le dimanche, en acceptant au départ que le dimanche est généralement considéré comme jour de repos.

Mais ces diverses questions, comme nous l'avons mentionné, demeurent fondamentalement reliées à une politique de transport et devraient être examinées dans ce contexte-là. Nous ne croyons pas que ce problème particulier devrait être considéré seulement sous l'aspect particulier de la *Loi sur le dimanche*. Notre recommandation que l'abrogation de la Loi soit différée, en vue de permettre une transition ordonnée, devrait donner au gouvernement fédéral le temps d'étudier des mesures alternatives.

Bibliographie

1. Rapports gouvernementaux et législatifs

a) *canadiens*

La Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Sunday Observance Legislation* (1970)

Gouvernement du Québec, *Rapport du comité d'étude sur les heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux du Québec* (1966) (Jean-Louis Rameau, président)

Nouveau-Brunswick, *Report of the Select Committee on the Lord's Day Act* (1966)

Rapport du Dr A. J. O. Farina, «Impact of Continuous Employment on Family and Community Life» (un projet de recherche sous l'égide de l'Alliance du jour du Seigneur, auquel ont contribué financièrement la Conférence catholique canadienne et la Division de la recherche du ministère du Travail de l'Ontario, 1966-67)

Rapport de la Commission d'enquête sur l'observance du dimanche dans les usines de pâtes et papiers du Québec (1966) (Richard R. Alleyn, président)

Commission d'enquête du Québec, Rapport de l'équipe de recherches sur les répercussions du travail le dimanche et sur les travailleurs des usines de pâtes et papiers du Québec en considérant plus particulièrement les domaines religieux, social et familial (1965) (travail effectué sous la direction de Mlle Jacqueline Massé pour la Commission présidée par M. Alleyn)

b) *étrangers*

Report of the Departmental Committee on the Law on Sunday Observance in the United Kingdom (1964, The Right Honourable Lord Crathorne, président)

Report of the Board of Inquiry on Sunday Observance in Tazmania (1967, Sir Philip Phillips, président)

Rapport du comité spécial institué par John A. Volpe, Gouverneur de l'État du Massachusetts, chargé d'étudier les lois relatives à l'observance du dimanche (1962)

U.K. Law Commission, Report No. 22 on Statute Law Revision: First Report (1969; Cmnd. 4052)

2. Ouvrages et articles de revues

a) *canadiens*

Curtis, «Sunday Observance Legislation in Alberta», 12 Alta. L. Rev. 236 (1974)

Betts, «Never on a Sunday», 36 The Business Quarterly 107 (1971)

Waterman, «The Lord's Day Act in a Secular Society», 11 Can. J. of Theol. 108 (1965)

Barron, «Sunday in North America», 79 Harv. L. Rev. 42 (1965)

Laskin, «Freedom of Religion and The Lord's Day Act—The Canadian Bill of Rights and the Sunday Bowling Case», 42 R. du B. Can. 147 (1964)

Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 858-861 (3e éd. 1966)

Godfrey, «Freedom of Religion and the Canadian Bill of Rights», 22 U. of T. Fac. L. Rev. 60 (1964)

Holmested, *Sunday Laws in Canada* (1912)

Lysyk, «Case Comment on *Lieberman* v. *The Queen*», 2 U.B.C. L. Rev. 59 (1964)

b) *étrangers*

Bamford, «Sabbath Shop-keeping», New Law Journal, le 14 février 1974, à la p. 140

Lewis, *A Critical History of Sunday Legislation*, (1888)

Liberty, «A Magazine of Religious Freedom», Vol. 64 No. 2, Mars-Avril, 1969

Evans, «Work and Leisure, 1919-1969», 99 Int'l. Labour Rev. 3 (1969)

Bowen, «Sunday Shopping: An Innovation Fraught with Dissent», 49 S.T.O.R.E.S., The N.R.M.A. Magazine 19 (1967)

Weiss, «Never on Sunday?» une étude sur le commerce au détail le dimanche mandatée par Doyle Dane Bernbach Inc. de New York en 1962.

3. Jurisprudence

a) *canadienne*

Attorney-General for Ontario c. *Hamilton Street Railway Company* (1903) A.C. 524

In Re: Legislation Respecting Abstension from Labour on Sunday (1905), 35 R.C.S. 581

Ouimet c. *Bazin* (1912), 46 R.C.S. 502

Lord's Day Alliance of Canada c. *Attorney-General for Manitoba*, (1925) A.C. 384

Henry Birks & Sons (Montreal) Ltd. c. *The City of Montreal and the Attorney-General of Quebec*, (1955) R.C.S. 799

Lord's Day Alliance of Canada c. *Attorney-General for British Columbia*, (1959) R.C.S. 497

Robertson and Rosetanni c. *The Queen*, (1963) R.C.S. 651

Lieberman c. *The Queen*, (1963) R.C.S. 643

Regina c. *Drybones*, (1970) R.C.S. 282

Motorways (Ontario) Limited, c. *R.* (1974) R.C.S. 635

Neider c. *Carda of Peace River District Limited*, (1972) R.C.S. 678

R. c. *Boardwalk Merchandise Mart Ltd.*, (1973) 1 W.W.R. 190, (Alta. C.A., autorisation d'appeler à la C.S. refusée sans motifs. le 22 décembre 1972)

R. c. *Top Banana Ltd.*, (1975), 4 O.R. (2d) 513

Re Ministry of Transportation and Communication for Ontario and Imperial Roadways Ltd., (1975), 52 D.L.R. (3d) 473 (C.A. féd.)

R. c. *Humphreys* (1972), 5 C.C.C. (2d) 466

Coughlin c. *Ontario Highway Transport Board*, (1968), 68 D.L.R. (2d) 384 (S.C.C.)

Une étude approfondie de tous les arrêts canadiens (avec renvois pertinents) jusqu'à 1970, a été faite au chapitre 8 du rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, aux pp. 222 à 261, et la question constitutionnelle est traitée au chapitre 10 du même rapport, aux pp. 275 à 292.

b) *étrangère*

McGowan v. *Maryland* (1961) 366 U.S. 420

Gallagher v. *Crown Kosher Supermarket of Massachusetts*, (1961), 366 U.S. 617

Two Guys from Harrison-Allentown v. *McGinley* (1961) 366 U.S. 582

Braunfield v. *Brown* (1961), 366 U.S. 599